

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

mgr Beata Brynczak

**System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych
w Unii Europejskiej w świetle zasady „zanieczyszczający płaci”**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: prof. zw. dr hab. Maria M. Kenig-Witkowska
Promotor pomocniczy: dr Piotr Bogdanowicz
Recenzenci: prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean
prof. UKSW dr hab. Elżbieta Karska

Warszawa, maj 2019 r.

I. Temat pracy i uzasadnienie jego wyboru

Ochrona klimatu jest jednym z priorytetów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska. W tym obszarze Unia wyznacza ambitne cele związane zwłaszcza z redukcją emisji gazów cieplarnianych. Głównym instrumentem umożliwiającym realizację polityki klimatycznej jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ang. *EU Emissions Trading System*, EU ETS). System ten opiera się na instrumentach ekonomicznych oraz administracyjno-prawnych, które mają wpływać na działania przedsiębiorców tak, by ograniczali emisje gazów cieplarnianych.

Działania polityczne i prawodawcze Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska, w tym działania związane z ochroną klimatu, oparte są na zasadach określonych w prawie pierwotnym UE. Jedną z naczelnych zasad środowiskowej polityki Unii Europejskiej jest wyrażona w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasada „zanieczyszczający płaci” (ang. *Polluter Pays Principle*, zasada PP).

Regulacje dotyczące systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych zobowiązują zanieczyszczających do poniesienia kosztów emisji gazów cieplarnianych, ale jednocześnie przewidują szereg mechanizmów pomocowych. Ponad dziesięć lat funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej pozwala na podjęcie analizy prawnych aspektów ETS w świetle fundamentalnych zagadnień z perspektywy prawa unijnego. Fundamenty te to z jednej strony zasada ponoszenia kosztów za szkodliwy wpływ na środowisko, a z drugiej – zasady dotyczące udzielania pomocy państwa. Oba zagadnienia koncentrują się wokół zasady „zanieczyszczający płaci”.

Wybór tematyki pracy został podyktowany doniosłością i aktualnością tematyki dotyczącej ochrony klimatu w świetle fundamentalnej dla ochrony środowiska zasady PP. Istotnym uzasadnieniem dla wyboru podjętej tematyki badań była potrzeba usystematyzowania zasad i form udzielania pomocy w obrębie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które uregulowane są w sposób rozproszony, w różnego rodzaju aktach prawnych i dokumentach. Należy podkreślić możliwość praktycznego zastosowania poruszonych w pracy zagadnień w odniesieniu zarówno do trwającego okresu rozliczeniowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (w latach 2013-2020), jak i do następnych okresów (w tym kolejnego okresu w latach 2021-2030) ze względu na możliwość kontynuacji podstawowych założeń dotyczących funkcjonowania systemu. Warto zauważyć, że dotychczas w literaturze

przedmiotu nie została opublikowana monografia, której przedmiotem jest kompleksowe opracowanie zasady „zanieczyszczający płaci” w kontekście jej zastosowania w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

II. Hipotezy i cele badawcze

Celem podjętych badań była analiza przepisów regulujących system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z perspektywy zasady „zanieczyszczający płaci” i próba odpowiedzi na pytanie, czy system handlu realizuje tę zasadę, czy stanowi raczej odstępstwo od niej. Ze względu na to, że formy pomocy zawarte w przepisach ustawiających system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych mają w przeważającej mierze charakter pomocy państwa, celem pracy była także analiza zagadnienia dotyczącego tego, czy udzielanie pomocy ukierunkowanej na zrealizowanie celów środowiskowych w ramach systemu handlu może być dopuszczalne i uzasadnione w świetle zasady PP.

Założenia, na których oparto pracę badawczą, można podzielić na dwie grupy. W pierwszej znajdują się hipotezy dotyczące funkcjonowania zasady PP w ETS, w drugiej – hipotezy dotyczące wyłączenia jej stosowania. Jeśli chodzi o pierwszą grupę hipotez, założono, że zasada znajduje wyraz w regulacjach dotyczących ETS ze względu na konstrukcję samego systemu, a także mechanizmy, na których system jest oparty, mimo że literalnie dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca system handlu nie powołuje się na zasadę PP. Założono także, że zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest stosowana w ETS w zakresie dotyczącym ponoszenia odpowiedzialności za szkody w środowisku ze względu na specyfikę rozproszonego zanieczyszczenia gazami cieplarnianymi i ograniczenia wynikające z przepisów prawa pochodnego UE w zakresie odpowiedzialności środowiskowej.

W drugiej grupie hipotez przedstawiono założenia, zgodnie z którymi w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych stosowane są wyłączenia od zasady PP polegające na wykluczeniu określonych grup podmiotów zanieczyszczających z ETS oraz udzielaniu zanieczyszczającym pomocy. Założono także, że stosowanie tych mechanizmów powoduje, iż system może być niezgodny z zasadą „zanieczyszczający płaci” w zakresie, w jakim nie przyczynia się on do poprawy ochrony środowiska poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych. Jednak biorąc pod uwagę cele gospodarcze wskazane w dyrektywie 2003/87/WE, tj. konieczność zachowania spójności funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcie zakłócania konkurencji, odstępstwa od zasady PP mogą być niezbędnym elementem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Postawione hipotezy wymagały wielopłaszczyznowej analizy. Po pierwsze, konieczne było usystematyzowanie podstawowych dla tematu badań zagadnień, tj. zakresu ochrony klimatu w ramach ochrony środowiska, ustalenie siatki pojęciowej oraz uporządkowanie zagadnień dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Po drugie, niezbędne było przeanalizowanie zasady „zanieczyszczający płaci” celem ustalenia jej charakteru, zakresu i funkcji. Ponadto, celem badawczym pracy doktorskiej było zidentyfikowanie przypadków zastosowania zasady PP w systemie handlu, ustalenie wyjątków oraz ich ocena.

III. Metodologia

Zastosowaną w pracy metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna. Przyjęta metodologia obejmuje przede wszystkim analizę aktów prawnych. Przedmiotem przeprowadzonego badania są unijne przepisy traktatowe oraz przepisy aktów prawa pochodnego i tzw. prawa miękkiego dotyczące systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz pomocy państwa w UE. W rozdziale pierwszym i drugim odwołano się także do regulacji wynikających z umów międzynarodowych – Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu, Protokołu z Kioto, Porozumienia paryskiego, a także Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Ponadto w rozdziałach trzecim i czwartym zawarto odwołania do przepisów prawa polskiego oraz regulacji obowiązujących w innych państwach członkowskich UE.

Należy zaznaczyć, że odwołania do prawa międzynarodowego i prawa krajowego wynikają z globalnego charakteru zagadnienia ochrony klimatu, w którą wpisuje się system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz przyjętej regulacji na poziomie UE. Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, konieczność odwołania się do niego wynika z dwóch powodów: po pierwsze, ustanowienie ETS stanowi odpowiedź na międzynarodowe zobowiązania Unii w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych; po drugie, system unijny jest powiązany z systemem międzynarodowym. Z kolei odwołania do przepisów prawa krajowego są nieuniknione ze względu na implementację do porządków prawnych państw członkowskich przepisów dyrektyw regulujących funkcjonowanie ETS. Przepisy krajowe zostały także przywołane w związku z przeanalizowanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które odnosi się do regulacji stanowiących transpozycję dyrektywy 2003/87/WE lub dyrektyw ją nowelizujących.

Praca zawiera szereg odwołań do dokumentów o charakterze urzędowym sporządzonych przez instytucje Unii Europejskiej, w tym komunikatów, wniosków

prawodawczych, białych i zielonych ksiąg oraz do dokumentów sporządzonych przez organy administracji krajowej.

W części pracy dotyczącej funkcjonowania oraz wyłączeń od zasady „zanieczyszczający płaci” w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przedstawiona analiza obejmuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które stanowi wyjaśnienie w szczególności zagadnienia zakresu zasady PP, a także praktyki funkcjonowania ETS. W tym obszarze poddano szerszemu omówieniu również decyzje wydawane przez Komisję Europejską.

IV. Struktura pracy

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia. Każdy z rozdziałów zawiera zwięzłe podsumowanie – wnioski wynikające z przeprowadzonej w nim analizy.

W pierwszym rozdziale zaprezentowano system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Początkowe podrozdziały stanowią wprowadzenie do tematyki pracy poprzez omówienie szerszego zagadnienia ochrony klimatu. Przedstawienie tego kontekstu było niezbędne, bowiem ETS stanowi instrument mający na celu zwalczanie zmian klimatu. Szeroko pojęte zagadnienie ochrony klimatu omówiono w pierwszej kolejności z perspektywy nauk przyrodniczych, wyjaśniając zjawiska zmian klimatu, globalnego ocieplenia i emisji gazów cieplarnianych. Następnie przedstawione zostały rozważania dotyczące zagadnień terminologicznych. Podjęto także próbę usystematyzowania obszaru poddanego badaniu poprzez wykazanie, że ochrona klimatu wpisuje się w ochronę środowiska.

Pierwszy rozdział pracy zawiera omówienie szeregu aspektów systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Są to: geneza i rozwój systemu w związku z działaniami UE na arenie międzynarodowej, analiza wprowadzenia ETS w Unii Europejskiej, określenie ram prawnych, przegląd celu i zakresu systemu oraz podstawowych założeń dotyczących jego funkcjonowania, a także prezentacja rozwiązań, które zmodyfikują system od 2021 roku. W części tej podjęto także ocenę charakteru systemu jako rozwiązania na pograniczu prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego.

W drugim rozdziale pracy poddano analizie zasadę „zanieczyszczający płaci”. W pierwszej kolejności omówiona została ona na tle pozostałych zasad traktatowych dotyczących dziedziny środowiska, których prezentacja została ograniczona do zagadnień mających znaczenie dla systemu handlu. W kolejnej części drugiego rozdziału omówiona została geneza zasady „zanieczyszczający płaci”. Podjęto także próbę scharakteryzowania

zasady na płaszczyźnie ekonomicznej, politycznej i prawnej, co jest niezmiernie ważne, jeśli chodzi o skutki takiej kwalifikacji. Kluczowa część drugiego rozdziału odnosi się do zakresu zasady „zanieczyszczający płaci” zaprezentowanego poprzez analizę jej strony podmiotowej, przedmiotowej i temporalnej, a także możliwych wyłączeń od jej zastosowania. Ostatni podrozdział drugiego rozdziału poświęcono analizie funkcji zasady PP.

Trzeci rozdział pracy dotyczy zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Zasada ta ma istotne znaczenie dla wyznaczania reguł dystrybucji i ponoszenia kosztów zanieczyszczenia środowiska, w przypadku ETS – zanieczyszczenia emisją gazów cieplarnianych. W rozdziale trzecim zaprezentowano system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z perspektywy elementów konstrukcyjnych zasady „zanieczyszczający płaci”. Przyjęta systematyka pozwoliła zatem na omówienie regulacji prawnych w ETS w kontekście zakresu zasady PP: podmiotowego (adresaci zasady PP w ETS), przedmiotowego (instrumenty rynkowe, administracyjno-prawne i odszkodowawcze w ETS) i temporalnego (czas obowiązywania zasady PP w ETS). Analizie poddano również charakter zasady PP i jej funkcje, które realizowane są w systemie handlu.

W czwartym rozdziale pracy omówiono wyłączenia od stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE. Mają one dwojaki charakter. Pierwsza grupa regulacji obejmuje wyłączenia polegające na odstępieniu od nakładania obowiązku ponoszenia kosztów zanieczyszczenia przez zanieczyszczających – są to przypadki wyłączenia z systemu określonych podmiotów. Druga grupa regulacji odnosi się do udzielania pomocy związanej z ponoszeniem kosztów na realizację wymogów ochrony środowiska. Szczególna uwaga w ramach regulacji systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych została poświęcona udzielaniu pomocy o charakterze pomocy państwa stosowanej w ETS w różnorodnych formach.

W zakończeniu przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy, w szczególności dotyczące weryfikacji postawionych hipotez badawczych.

V. Wnioski

Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie szeregu ustaleń dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz zasady „zanieczyszczający płaci”.

Po pierwsze, system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych stanowi złożony mechanizm rynkowy ustanowiony w celu walki ze zmianami klimatu i jako taki

wpisuje się w szeroko pojętą ochronę klimatu, która z kolei stanowi element ochrony środowiska. Z tej perspektywy zasadne jest stosowanie do ochrony klimatu, w tym do instrumentów takich jak ETS, zasad dotyczących ochrony środowiska w UE.

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych został ustanowiony w celu związanym z ochroną środowiska, tj. w celu wspierania ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Działania, które mają do tego celu doprowadzić, mają charakter gospodarczy, bowiem redukcja emisji powinna następować w sposób ekonomicznie efektywny, pozwalając na utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia oraz zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji. Regulacje dotyczące systemu handlu uprawnieniami do emisji mają zatem charakter regulacji na styku prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego.

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych opiera się na założeniach niezmiennych począwszy od jego ustanowienia. Jednocześnie jest to system o charakterze dynamicznym, gdyż zasady jego funkcjonowania podlegają modyfikacjom w kolejnych okresach rozliczeniowych. Ocena prawna uwzględniająca rozwiązania przyjęte w poszczególnych fazach ETS nie jest jednolita, bowiem musi uwzględniać ewolucję systemu i odmienności wprowadzane w kolejnych reformach.

Po drugie, zasada „zanieczyszczający płaci” jest jedną z fundamentalnych zasad dotyczących ochrony środowiska w Unii Europejskiej. Na znaczenie zasady PP wskazuje jej umiejscowienie w prawie pierwotnym UE, ugruntowanie w orzecznictwie, a także jej uznanie w prawie międzynarodowym. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że zasada PP może być rozumiana szeroko, jako zasada alokacji kosztów zanieczyszczenia, oraz wąsko, jako zasada odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną zanieczyszczeniem środowiska.

Zasada „zanieczyszczający płaci” funkcjonuje w trzech wymiarach: jako zasada ekonomiczna, wytyczna polityczna oraz norma prawna, która może być traktowana jako zasada prawa. Istotnym zagadnieniem jest moc wiążąca zasady PP. Kierując się przytoczonymi w pracy teoriami dotyczącymi zasad prawa, związane z tą zasadą można zatem określić jako względne (związanie zasadą mającą charakter postulatu).

W świetle powyższych ustaleń przeprowadzona w pracy analiza przepisów oraz orzecznictwa pozwoliła na ocenę funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z perspektywy zasady „zanieczyszczający płaci” oraz weryfikację postawionych hipotez badawczych.

W literaturze oraz orzecznictwie wskazuje się ETS jako przykład realizacji zasady PP. Przemawia za tym fakt, iż system ten ma za zadanie ustanowienie odpowiednich zasad

rynkowych, których celem jest doprowadzenie do obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Podstawowe znaczenie ma tutaj konieczność pokrycia emisji gazów cieplarnianych uprawnieniami, czyli poniesienie kosztu zanieczyszczenia. Analiza szczegółowych rozwiązań prawnych w ETS prowadzi do wniosku, że zasada PP nie zawsze jest uwzględniana w systemie. Część instrumentów zastosowanych w systemie handlu stanowi jej wyraz, w pewnych aspektach w ogóle nie jest realizowana, zaś część regulacji wydaje się stanowić odstępstwo od tej zasady.

Poszczególne instrumenty systemu przeanalizowane w świetle orzecznictwa Trybunału pozwalają na stwierdzenie, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest realizowana w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w jej szerokim wymiarze. W szczególności chodzi o przepisy, które wprowadzają instrumenty rynkowe przewidujące odpłatne nabywanie uprawnień do emisji na aukcji lub na wolnym rynku. Wówczas pokrycie kosztu zanieczyszczenia polega na tym, że podmiot zanieczyszczający ponosi wkład finansowy na nabycie uprawnień do emisji. Wyrazem zasady PP w ETS w zakresie instrumentów rynkowych są także ustanawiane na gruncie porządków krajowych opłaty związane z uczestnictwem w systemie. Zasada PP jest realizowana w systemie również poprzez instrumenty administracyjno-prawne. Są to wydawane przez właściwe organy pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych, standardy jakościowe polegające na określeniu poziomów redukcji gazów cieplarnianych przeliczanych na liczbę wydawanych uprawnień do emisji oraz administracyjne kary pieniężne nakładane za nierozliczenie emisji.

W ramach regulacji prawnych dotyczących ETS realizowane są takie funkcje zasady „zanieczyszczający płaci” jak funkcja „zachęty” – w systemie działają mechanizmy zachęcające do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i funkcja kompensacyjna – środki pochodzące ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji są przeznaczone na walkę ze zmianami klimatu.

Przeprowadzone w pracy badania potwierdziły hipotezę, iż zasada PP nie jest realizowana w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w jej wąskim wymiarze, tj. w zakresie, w jakim odnosi się do odpowiedzialności odszkodowawczej zanieczyszczających za szkody w środowisku. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa Unii Europejskiej o odpowiedzialności środowiskowej i regulacji dotyczących ETS nie ma możliwości zastosowania zasady w ETS w zakresie odszkodowawczym ze względu na konstrukcję odpowiedzialności przewidzianą w dyrektywie 2004/35/WE, specyfikę zanieczyszczenia powodowanego emisją gazów cieplarnianych będącego zanieczyszczeniem

rozproszonym i szkód powodowanych tym rodzajem zanieczyszczenia, które są trudne do oszacowania, a także do ich powiązania z konkretnym sprawcą.

W pracy potwierdzono także hipotezy dotyczące wyłączenia stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w ETS. Zgodnie z przeanalizowanymi przepisami prawa pochodnego UE, postanowieniami dokumentów urzędowych oraz literaturą, regulacje tworzące system handlu przewidują szereg wyłączeń, które można podzielić na dwie grupy.

Pierwsza grupa wyłączeń od zasady PP w systemie handlu obejmuje regulacje, na mocy których unijny prawodawca odstąpił od stosowania tej zasady w odniesieniu do określonych uczestników ETS. W przypadku niektórych operatorów lotniczych unijny prawodawca zrezygnował ze stosowania do nich kar, tym samym faktycznie powodując, że nie są oni zobowiązani do zakupu uprawnień celem rozliczenia swoich emisji. Odstąpienie od zasady PP w ETS dotyczy także niektórych instalacji i szpitali. Przepisy znowelizowanej dyrektywy 2003/87/WE umożliwiające takie wyłączenie powodują, że do instalacji tych nie mają zastosowania instrumenty stanowiące wyraz zasady „zanieczyszczający płaci” w ETS, niemniej decyzję o wyłączeniu pozostawiają państwom członkowskim.

Druga grupa wyłączeń od zasady „zanieczyszczający płaci” w ETS obejmuje przypadki udzielania pomocy państwa na rzecz zanieczyszczających, czyli uczestników systemu handlu. Na przestrzeni dotychczasowych trzech okresów rozliczeniowych ETS (oraz kolejnego, IV okresu w latach 2021-2030) przewidziano pomoc w postaci bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji, pomoc o charakterze finansowym oraz pomoc polegającą na wyłączeniu podmiotów z systemu. Bezpłatny przydział uprawnień do emisji jest kwalifikowany jako pomoc państwa, gdy przydzielane uprawnienia mają charakter majątkowy (określoną wartość) i stanowią przesunięcie zasobów państwa na rzecz beneficjenta. Te warunki są w ETS spełnione.

W świetle celów środowiskowych i gospodarczych dyrektywy 2003/87/WE, wyłączenie stosowania zasady PP w ETS może być oceniane jako element niezbędny dla ich realizacji w systemie handlu ze względu na konieczność zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłócania konkurencji. Należy mieć na uwadze, że bezwzględne realizowanie zasady „zanieczyszczający płaci”, wykluczające udzielenie pomocy zanieczyszczającym, mogłoby mieć negatywne skutki w odniesieniu do ww. aspektów gospodarczych oraz wpłynąć na pogorszenie możliwości realizacji długoterminowych celów środowiskowych polegających na redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Ocena systemu handlu uprawnieniami do emisji w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” uzależniona jest od przyjęcia założenia dotyczącego jej charakteru. Za słuszne

należałoby przyjąć założenie, że jest to wytyczna polityczna. Uwzględnienie zasady „zanieczyszczający płaci” jest bowiem widoczne w przyjętej przez Unię polityce klimatycznej, co ma przełożenie na przeanalizowane w pracy regulacje dotyczące ETS, stanowiące wyraz tej zasady w prawie pochodnym UE. Prawidłowa wydaje się także teza, iż zasada PP ma charakter ekonomiczny. Przy takim założeniu system handlu wpisuje się w tę zasadę. Stanowi on bowiem mechanizm ekonomiczny oparty na zasadach rynkowych (na podaży i popycie na uprawnienia). Z kolei założenie, że zasada „zanieczyszczający płaci” ma moc prawnie wiążącej zasady prawa, prowadziłoby do oceny systemu jako zgodnego z nią w zakresie, w jakim system ten wymaga od uczestników, aby ponosili koszt emisji gazów cieplarnianych, a niezgodnego w zakresie, w jakim obowiązki związane z pokryciem kosztu zanieczyszczenia przenoszone są na państwo, o ile takie przesunięcie zasobów nie przyczynia się do lepszego wypełniania wymogów środowiskowych. W zależności od tego, jaką definicję zasady prawa przyjmie się do oceny zasady PP w kontekście ETS, można wnioskować, że dopuszczalne jest tylko częściowe podporządkowanie systemu handlu tej zasadzie (zasada – postulat względnie obowiązujący), albo uznać, że ze względu na zastosowane w systemie odstępstwa od niej system jest z tą zasadą sprzeczny (zasada – norma bezwzględnie obowiązująca).

Biorąc pod uwagę wnioski dotyczące charakteru zasady PP przyjęte w drugim rozdziale pracy, należałoby w mojej ocenie przychylić się do stanowiska, że zasada ta powinna być kwalifikowana jako zasada prawa o mocy wiążącej, ale o charakterze postulatu, który nie musi być przestrzegany na zasadzie zerojedynkowej (albo się go przestrzega, albo nie). W konsekwencji wydaje się, że uzasadnione może być wyłączenie stosowania zasady PP pod warunkiem, że takie wyłączenie pozwala na lepszą realizację celów ochrony środowiska poprzez ETS, a jednocześnie umożliwia wypełnianie jego celów gospodarczych dotyczących zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłócania konkurencji.