

## Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o ETS

### Projekt powinien uwzględniać partycypację społeczną

Wydatkowanie środków w nadchodzącym, czwartym okresie rozliczeniowym EU ETS nie było przedmiotem żadnych konsultacji publicznych, pomimo że łącznie z kilku mechanizmów w ramach tego systemu Polska może otrzymać w latach 2021-2030 ponad 100 mld zł.<sup>1</sup> Mimo że środki te stanowią dochód budżetu państwa, krajowe „konsultacje” dotyczące zasad funkcjonowania EU ETS w kolejnej dekadzie toczyły się dotychczas wyłącznie za zamkniętymi drzwiami, w gronie rządowym<sup>2</sup>.

Niestety, nie inaczej jest w przypadku przedstawionego do konsultacji projektu ustawy<sup>3</sup>, zgodnie z którym o tym, na co będą przeznaczane przysługujące Polsce środki w ramach nowego Funduszu Modernizacyjnego, ma w praktyce decydować Rada Konsultacyjna Funduszu Modernizacyjnego, składająca się z przedstawicieli wybranych ministerstw<sup>4</sup>. Oznacza to, że proces decyzyjny dotyczący wydatkowania publicznych pieniędzy z Funduszu będzie skrajnie upolityczniony.

W związku z powyższym, w opinii ClientEarth, **w skład powoływanej na mocy ustawy Rady Konsultacyjnej powinni wchodzić także przedstawiciele organizacji społecznych** (ekologicznych oraz branżowych), a także przedstawiciele samorządu terytorialnego – przynajmniej z głosem doradczym. Jest to rozwiązanie sprawdzone w praktyce w przypadku wydatkowania innych funduszy, gdzie mamy do czynienia z elementami unijnymi, w szczególności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Kontrola społeczna w tym zakresie jest uzasadniona przede wszystkim ze względu na szerokie spektrum możliwości wydatkowania środków z Funduszu i jednocześnie jego ograniczony budżet.

<sup>1</sup> Zob. <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/reforma-eu-ets-jak-nie-zmarnowac-kolejnej-szansy-na-dekarbonizacje-polskiej-gospodarki/>

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/dokument-system-eu-ets-po-2020-r-rekomendacje.html>

<sup>3</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12335901>

<sup>4</sup> Zob. proponowany, nowy art. 50d ust. 2-3 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Przykładowe formy wydatkowania środków z Funduszu zostały zawarte w ubiegłorocznym raporcie ClientEarth, Zajdler Energy Lawyers & Consultants oraz Aurora Energy Research:  
<https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/reforma-eu-ets-jak-nie-zmarnowac-kolejnej-szansy-na-dekarbonizacje-polskiej-gospodarki/>

## Projekt nie spełnia wymogów Konwencji z Aarhus

Zaniepokojenie budzi także propozycja dodania ust. 5 do art. 19 ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, zgodnie z którym do umów zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską z państwem uprawnionym (lub upoważnionym przez to państwo podmiotem) dotyczących międzynarodowego obrotu jednostkami Kioto nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej („ustawa dip”) oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko („ustawa ooś”).

Takie generalne i generyczne wyłączenie wszystkich dokumentów danego rodzaju ze stosowania ustawy dip i ustawy ooś nie znajduje uzasadnienia na gruncie Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. („Konwencja z Aarhus”) oraz Dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG („Dyrektywa 2003/4”).

Przepisy Konwencji z Aarhus (art. 4), Dyrektywy 2003/4 (art. 3) oraz transponującej ją ustawy ooś (art. 8) przyznają społeczeństwu prawo żądania i otrzymywania informacji dotyczących środowiska.

Zgodnie z przepisami wskazanych powyżej aktów prawnych – tj. art. 2 ust. 3 lit. b Konwencji z Aarhus, art. 2 ust. 1 lit. b i c Dyrektywy 2003/4, art. 9 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy ooś – informacje o środowisku stanowią, między innymi, informacje dotyczące emisji (w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska) oraz środki (takie jak środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska). Umowy międzynarodowe dotyczące międzynarodowego obrotu jednostkami Kioto bez wątplenia zaliczają się do informacji o środowisku, zarówno jako informacje dotyczące emisji, jak i informacje dotyczące środków, tj. porozumień w sprawie ochrony środowiska oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska. Jako takie zatem umowy te podlegają ujawnieniu społeczeństwu.

Jednocześnie wszystkie wymienione powyżej akty prawne precyzyjnie i enumeratywnie wskazują wyjątki od obowiązku udostępniania informacji.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu nowelizacji „celem przedmiotowej nowelizacji jest zabezpieczenie umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji przed wglądem osób nieuprawnionych. Możliwość udostępniania ww. umów w trybie ustawy dip i w trybie ustawy ooś spowoduje, że Skarb Państwa straci kontrolę nad tym kto, w jaki sposób i w jakim celu wykorzystuje informacje w nich zawarte. Może to doprowadzić do niewłaściwego ich wykorzystania, co narazi Skarb Państwa na potencjalne kary i utratę

wiarygodności na arenie międzynarodowej. Konsekwencją mogą być trudności w prowadzeniu negocjacji oraz zawieraniu innych umów o charakterze międzynarodowym”.

Wskazany w uzasadnieniu nowelizacji cel nie znajduje się na ustawowej liście wyjątków od obowiązku udostępniania informacji, sprecyzowanej w art. 16 ustawy ooś. Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 7 odmowa udostępnienia informacji może nastąpić ze względu na ochronę informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli osoby te złożyły wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania, zawierający szczegółowe uzasadnienie dotyczące możliwości pogorszenia ich pozycji konkurencyjnej. Dla uznania, że wyjątek ten w danym wypadku wystąpił, konieczne jest spełnienie kilku przesłanek: a) informacje muszą mieć nie tylko wartość handlową, ale muszą też być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa; b) ich ujawnienie mogłoby pogorszyć pozycję konkurencyjną osoby je przekazującej; c) przekazujący złożył uzasadniony wniosek o nieudostępnianie informacji. Przede wszystkim jednak przez „osoby trzecie” rozumie się jakiegokolwiek osoby inne niż organ.

Ustawa ooś zezwala także na odmowę udostępnienia informacji ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa (art. 16 ust. 1 pkt 8). Ustawa pozwala na utajnianie tych informacji dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa w każdym przypadku, bez konieczności wykazywania owego potencjalnego negatywnego wpływu. W tym zakresie ustawa jest więc niezgodna z dyrektywą 2003/4 i konwencją. Zalecić tu więc należy zastosowanie dyrektywy z pierwszeństwem przed niezgodnym z nią przepisem polskim (zasada pierwszeństwa prawa unijnego), a więc odmawianie udostępniania informacji tylko wówczas, gdy ujawnienie informacji rzeczywiście mogłoby naruszyć bezpieczeństwo państwa.

Co jednak fundamentalne, władze publiczne mogłyby ewentualnie odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie **jedynie po rozważeniu interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji w konkretnym przypadku**, jeżeli udostępnienie tych informacji może naruszyć jeden z wymienionych wyjątków. Oznacza to, że władze publiczne każdorazowo muszą ocenić wniosek o udzielenie informacji o środowisku i zbalansować sprzeczne interesy.

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji należy interpretować zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Ponadto, Państwa Członkowskie nie mogą na mocy art. 4 ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) Dyrektywy 2003/4 zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

Zaproponowane zatem w nowoprojektowanym ust. 5 art. 19 ustawy o systemie zarządzania emisjami wyłączenie stosowania ustawy dip oraz ustawy ooś wobec całej kategorii aktów prawnych (tj. międzynarodowych umów dotyczących obrotu jednostkami Kioto) i uniemożliwienie składania wniosków o udostępnienie wskazanych umów, stanowiących informacje o środowisku, **stoi z jawnej sprzeczności z przepisami Konwencji z Aarhus, Dyrektywy 2003/4 oraz implementującej jej ustawy ooś. W związku z powyższym, ust. 5 art. 19 powinien zostać wykreślony.**

Ewa Dąbrowska

Lawyer

+48 22 307 01 90

edabrowska@clientearth.org

www.clientearth.org

Wojciech Kukuła

Senior Lawyer

+48 22 307 21 02

wkukula@clientearth.org

www.clientearth.org



**Brussels**

60 Rue du Trône (3ème étage)  
Box 11, Ixelles, 1050 Bruxelles  
Belgique

**Berlin**

Albrechtstraße 22  
10117 Berlin  
Germany

**Warsaw**

ul. Mokotowska 33/35  
00-560 Warszawa  
Polska

**Beijing**

1950 Sunflower Tower  
No. 37 Maizidianjie  
Chaoyang District  
Beijing 100026  
China

**London**

Fieldworks  
274 Richmond Road  
Martello St. Entrance  
E8 3QW  
United Kingdom

**Madrid**

García de Paredes  
76 duplicado  
1º Dcha  
28010 Madrid  
Spain