

Joanna Bukowska*, Agata Bator**, Agnieszka Borek***

PRAWNE PROBLEMY WYKORZYSTYWANIA BIOMASY W RAMACH EUROPEJSKIEGO SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI (EU ETS)¹

1. Wprowadzenie

Od czasu kiedy Komisja Europejska zaprezentowała dokument pt. Europejski Zielony Ład², który ma zbliżyć Unię do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do 2050 r., eksperci różnych dziedzin podkreślają, że założenie to nie zostanie zrealizowane bez dynamicznego rozwoju energetyki opartej na

* Dr Joanna Bukowska – Kierownik Zespołu Prawnego KOBiZE w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym (IOŚ-PIB) w Warszawie, autorka publikacji z dziedziny prawa ochrony środowiska, jej zainteresowania naukowe koncentrują się obecnie na prawnych aspektach zarządzania emisjami oraz prawa zmian klimatu (adres e-mail: joanna.bukowska@kobize.pl, ORCID 0000-0002-4683-3425).

** Mgr Agata Bator była pracownikiem IOŚ-PIB w latach 2016-2021. Zajmowała stanowisko głównego specjalisty ds. prawnych w Zespole Prawnym KOBiZE. Absolwentka WPiA UMCS. Ukończyła aplikację radcowską. W Zespole Prawnym KOBiZE zajmowała się w szczególności zagadnieniami związanymi z monitorowaniem emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS.

*** Mgr Agnieszka Borek – Z-ca Kierownika Zespołu Prawnego w KOBiZE, autorka publikacji z zakresu unijnej i krajowej polityki klimatycznej oraz polityki w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu, adres e-mail: agn.borek@onet.pl; ORCID 0000-0003-1500-8235.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń” współfinansowanego ze środków UE – POiŚ.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

odnawialnych źródeł energii. Jednym z takich źródeł jest biomasa, z której w świetle danych Eurostatu pochodzi prawie 60% energii odnawialnej w UE³.

Wykorzystywanie biomasy do produkcji energii jest jednym ze sposobów ograniczania emisji dwutlenku węgla (CO₂), jednak dotychczasowe poglądy o neutralności tego paliwa z perspektywy jego wpływu na zmiany klimatu, nie są już tak oczywiste jak jeszcze kilka lat temu. Okazuje się, że nie każda biomasa przynosi korzyści w sferze ochrony klimatu, a praktyki polegające na wycinaniu drzew na cele energetyczne, przynoszą wyższy bilans emisji dwutlenku węgla niż wytworzenie takiej samej ilości energii z paliw kopalnych⁴. Dodatkowo spalanie biomasy leśnej, a zwłaszcza drzew o dużym potencjale pochłaniania dwutlenku węgla, może doprowadzić do zmniejszania potencjału pochłaniania i magazynowania gazów cieplarnianych i w konsekwencji zagrozić osiągnięciu celów redukcyjnych w perspektywie krótko- i średnioterminowej⁵. Jest to zatem działanie niezgodne z celami Porozumienia paryskiego⁶, które naturalnym pochłaniaczom i zbiornikom gazów cieplarnianych przypisuje istotną rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej⁷.

Prawodawca unijny, konstruując europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS, ang. *European Union Emissions Trading System*), od początku wprowadzał rozwiązania, które tworzyły swoiste zachęty do wykorzystywania biomasy jako paliwa w instalacjach objętych reżimem tego systemu⁸. Dotyczyły one z jednej strony kryteriów kwalifikowania niektórych kategorii instalacji do EU ETS, z drugiej zaś wprowadzania szczególnych rozwiązań w zakresie monitorowania

³ Zob. Brief on biomass for energy in the European Union, The European Commission's Union Knowledge Center for Bioeconomy, s. 1. Na podstawie danych Eurostatu Energy data – 2020 edition - Product - Eurostat (europa.eu).

⁴ Szerzej na ten temat D. Brack, *Woody Biomass for Power and Heat. Impacts on the Global Climate*, Research Paper, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, Londyn 2017, dostęp przez stronę internetową <https://www.chathamhouse.org/2017/02/woody-biomass-power-and-heat>, 23.10.2020 r., także M.S. Booth, B. Mackey, V. Young, *It's time to stop pretending burning forest biomass is carbon neutral*, GCB Bioenergy 2020, nr 12, s. 1036-37.

⁵ Por. *Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests*, the European Academies' Science Advisory Council, 2017 r., s. 21-22. Publikacja dostępna pod adresem: https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Forests/EASAC_Forests_web_complete.pdf, 23.06.2022 r., a także G. Berndes, B. Abt, A. Asikainen i in., *Forest biomass, carbon neutrality and climate change mitigation. From Science to Policy 3*, European Forest Institute 2016, s. 8. Publikacja dostępna pod adresem: <https://doi.org/10.36333/fs03>, 23.06.2022 r.

⁶ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 36.

⁷ Por. np. preambuła oraz art. 4 ust. 1 Porozumienia paryskiego;

⁸ Szerzej o zjawisku tworzenia zachęt do wykorzystywania biomasy w ramach EU ETS i ich skutkach M. Mokrosz, *Techniczne aspekty spalania biomasy w aspekcie obowiązujących przepisów*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2017, nr 1, s. 57-59; T. Kowalak, *Współspalanie biomasy z węglem: efektywne narzędzie polityki energetyczno-klimatycznej czy szkodliwa gra pozorów?*, „Energetyka, Społeczeństwo, Polityka” 2017, nr 1, s. 73-75.

wielkości emisji, w następstwie których emisja dwutlenku węgla z instalacji wykorzystujących biomasę nie podlegała obowiązkowi rozliczenia emisji, zaś operatorzy tych instalacji osiągnęli przez to wymierne korzyści w postaci zaoszczędzonych uprawnień do emisji. I chociaż regulacje unijne stopniowo ewoluowały w kierunku uściślenia kryteriów wykorzystywania biomasy w systemie EU ETS, promowanie paliw należących do tej kategorii w dalszym ciągu pozostaje istotnym elementem polityki ochrony klimatu.

W niniejszym artykule podejmiemy problematykę wykorzystywania biomasy w instalacjach objętych zakresem przedmiotowym EU ETS z perspektywy rozwiązań prawnych, których celem jest motywowanie podmiotów do stosowania biomasy jako paliwa w celu ograniczenia wpływu prowadzonej przez nie działalności na zmiany klimatu. Jednocześnie, z uwagi na sposób definiowania biomasy, która w różnych ujęciach obejmuje szerszą kategorię paliw, w tym między innymi produkowane z biomasy biopaliwa i biopłyny⁹, ograniczymy nasze rozważania do zagadnień związanych z wykorzystywaniem tzw. biomasy stałej. Wybór ten jest podyktowany tym, że problematyka wykorzystywania biomasy stałej budziła liczne kontrowersje związane między innymi z tym, że biomasa wykorzystywana w instalacjach w wielu państwach UE była pozyskiwana z wycinki drzew w lasach w wielu zakątkach świata, głównie w Afryce¹⁰. Pod wpływem takich praktyk Komisja Europejska podjęła w ostatnim czasie wiele działań regulacyjnych, które mają powstrzymać ten proceder.

Warto również wspomnieć o specyficznych problemach prawnych związanych z wykorzystywaniem biomasy na gruncie prawa polskiego. Wykorzystywanie biomasy w instalacjach objętych systemem handlu budzi pewne problemy interpretacyjne w kontekście ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Problem ten również spróbujemy przybliżyć w niniejszym artykule.

2. Pojęcie biomasy i kryteria związane z jej wykorzystywaniem

Zanim przystąpimy do rozważań nad problematyką prawną uwarunkowaną wykorzystywaniem biomasy w instalacjach objętych reżimem EU ETS,

⁹ Biopaliwa zgodnie z definicją legalną oznaczają ciekłe lub gazowe paliwa dla transportu, produkowane z biomasy (zob. np. art. 2 lit. i dyrektywy 2009/28/WE), z kolei biopłyny oznaczają ciekłe paliwa dla celów energetycznych, innych niż transport, w tym do wytwarzania energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu, produkowane z biomasy (art. 2 lit. h dyrektywy 2009/28/WE).

¹⁰ Innym przykładem niewłaściwego definiowania priorytetów w polityce klimatycznej było wykorzystywanie zbóż jako paliwa w instalacjach objętych EU ETS. Problem ten od dawna był identyfikowany w literaturze zob. np. K. Błażejewska, *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 81 i n.

należy wyjaśnić, jakie jest znaczenie pojęcia biomasy. W przepisach prawnych dotyczących funkcjonowania EU ETS, prawodawca Unii posługuje się znaczeniem tego terminu zaczerpniętym z regulacji dotyczących odnawialnych źródeł energii (OZE). Do końca czerwca 2021 r. źródłem prawa unijnego w tym zakresie była dyrektywa 2009/28/WE (tzw. dyrektywa RED od ang. nazwy *Renewable Energy Directive*)¹¹, która z dniem 1.07.2021 r. została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹² (tzw. dyrektywa RED II).

Jednym z zasadniczych celów dyrektywy RED II jest osiągnięcie przez Unię celu indykatywnego w zakresie zapewnienia odpowiedniego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Cel ten, wyznaczony na poziomie 32%, ma zostać osiągnięty do 2030 r. jako wspólne zobowiązanie realizowane przez wszystkie państwa członkowskie¹³. Istotne z punktu widzenia dalszych rozważań są jednak nie tyle regulacje zmierzające do osiągnięcia wskazanego celu dyrektywy, ile rozszerzenie ustanowionych jeszcze na gruncie dyrektywy RED¹⁴ kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Kryteria te mają między innymi doprowadzić do tego, aby osiągnięcie celów dotyczących udziału energii z OZE nie odbywało się kosztem innych wymagań ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody i bioróżnorodności¹⁵. Dyrektywa RED II sformułowała takie kryteria właśnie w odniesieniu do biomasy. Odnotowania wymaga opublikowanie 14.07.2021 r. przez Komisję Europejską pakietu wniosków prawodawczych pod nazwą „Fit for 55” („Gotowi na 55”)¹⁶, będącego odpowiedzią na zwiększone ambicje UE w zakresie ograniczania antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. W ramach tego pakietu procedowane są obecnie zmiany dyrektywy RED II mające na celu podwyższenie wspólnego celu indykatywnego w zakresie udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w UE z 32% do 40%¹⁷.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

¹³ K. Kulovesi, S. Oberthür, *Assessing the EU's 2030 climate and energy policy framework, Incremental change towards radical transformation*, RECIEL 2020, Nr 29, s. 160.

¹⁴ Zob. V. Schueler, U. Weddige, T. Beringer i in., *Global biomass potentials under sustainability restrictions defined by the European Renewable Energy Directive 2009/28/EC*, „GCB Bioenergy” 2013, Nr 5, s. 662-653.

¹⁵ Dyrektywa RED II weszła w życie 24.12.2018 r. dając państwom członkowskim okres ponad 30 miesięcy na dostosowanie ich regulacji wewnętrznych do jej wymogów. Podobnie jak w przypadku „poprzedniczki” dyrektywy RED II, biomasa ujęta została jako jedno ze źródeł energii odnawialnej, stając się tym samym elementem osiągnięcia celu 32%.

¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp 29.03.2023 r.).

¹⁷ Zob. wniosek Komisji Europejskiej „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu

Pod pojęciem biomasy dyrektywa RED II ujmuje „ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i powiązanych działań przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów, w tym odpadów przemysłowych i miejskich pochodzenia biologicznego”¹⁸. Definicja ta stanowi kontynuację dotychczasowego podejścia w odniesieniu do sposobu formułowania zakresu przedmiotowego tego pojęcia na tle pozostałych rodzajów OZE. Tym, co stanowi o nowym podejściu prawodawcy unijnego do kryteriów kwalifikowania paliw należących do OZE w dyrektywie RED II, jest rozszerzenie i wzmocnienie wspomnianych wyżej kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Kryteria te z jednej strony wpływają na ocenę spełniania przez państwa członkowskie wyznaczonych indywidualnych celów indykatywnych, związanych z osiągnięciem wymaganego poziomu udziału energii z OZE¹⁹, z drugiej zaś, w perspektywie bardziej praktycznej, determinują możliwość uzyskania przez inwestora wsparcia finansowego na inwestycje związane z produkcją energii m.in. z paliw z biomasy²⁰.

Warto podkreślić, iż ocenie pod kątem spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju i kryteriów ograniczania emisji gazów cieplarnianych podlegają wszystkie paliwa produkowane z biomasy, bez względu na jej rodzaj (biomasa rolnicza lub leśna) oraz niezależnie od jej pochodzenia. Powodem wprowadzenia takich regulacji było dążenie do ograniczenia wykorzystywania biomasy sprawdzanej z państw trzecich, w których nie zostały wprowadzone analogiczne regulacje, co mogłoby skutkować pozyskiwaniem surowca na biomasę z terenów,

Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylającą dyrektywę Rady (UE) 2015/652, COM(2021) 557 final.

¹⁸ Definicja biomasy została nieznacznie rozszerzona w stosunku do sposobu definiowania tego pojęcia na gruncie dyrektywy 2009/28/WE, o ulegającą biodegradacji część odpadów nie tylko przemysłowych i miejskich, ale również „innych odpadów ulegających biodegradacji”.

¹⁹ Udziały państw członkowskich w osiągnięciu unijnego celu indykatywnego w zakresie OZE są przedmiotem zgłoszenia do Komisji Europejskiej w projekcie zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Komisja dysponuje uprawnieniami do wydania państwu członkowskiemu zaleceń co do poziomu ambicji w zakresie deklarowanego przez państwo celu (zob. art. 4 pkt 2 w zw. z art. 9 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1).

²⁰ Główne dwa mechanizmy wsparcia dla produkcji energii z biomasy w Polsce stanowią, przyjęte na mocy ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 261, ze zm.), system wsparcia świadectw pochodzenia oraz system aukcyjny. Szerzej o systemie wsparcia w Polsce: M. Krzykowski, M. Zięty, *Nowy system wsparcia instalacji spalających biomasę – problematyka prawna*, „Polityka energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, nr 3, s. 105-120.

gdzie taka ingerencja byłaby niepożądana, a nawet szkodliwa. Celem tych kryteriów jest wykazanie, iż surowiec wykorzystany do produkcji biomasy nie narusza integralności obszarów, na których doszło do jego pozyskania²¹. Warto też podkreślić znaczenie, jakie wprowadzenie wspomnianych kryteriów, wywarło na uspoźnienie zasad wykorzystywania biomasy w całej Unii. Praktyka państw członkowskich była, przed przyjęciem dyrektywy RED II, bardzo niejednolita w tym względzie²².

Przed przyjęciem dyrektywy RED II kryteria zrównoważonego rozwoju jak również ograniczania emisji gazów cieplarnianych, odnosiły się jedynie do biopaliw i biopłynów²³, podejście to zrewidowane zostało przy okazji prac nad RED II.

Kryteria zrównoważonego rozwoju określone zostały szczegółowo w art. 29 ust. 2-7 dyrektywy RED II. Dotyczą one między innymi: 1) kontroli wpływu produkcji paliw z biomasy produkowanej z odpadów i pozostałości pochodzących z gruntów rolnych (art. 29 ust. 2); 2) wykluczenia z realizacji celu indykatywnego w zakresie wykorzystania OZE (cel 32%) biopłynów, biopaliw i paliw z biomasy wytworzonych z biomasy rolniczej pochodzącej z surowców uzyskanych z terenów o wysokiej wartości bioróżnorodności (art. 29 ust. 3), 3) zmniejszenia ryzyka użycia paliwa produkowanego z biomasy leśnej pochodzącej z produkcji niespełniającej kryteriów zrównoważonego rozwoju (art. 29 ust. 6); 4) ustanowienia względem biomasy leśnej zasad dotyczących użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (art. 29 ust. 7) (LULUCF)²⁴.

²¹ M. Alabrese, *Biofuel Regulation in the EU: A Failure in the Path Towards Environmental Sustainability and Food Security?* [w:] *Law and Agroecology A Transdisciplinary Dialogue*, M. Monteduro, P. Buongiorno, S. Di Benedetto, A. Isoni, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, s. 385-389.

²² Szerzej T. Mai-Moulin, S. Armstrong, J. van Dam i in., *Towards a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass*, „Biofuel Bioproducts & Biorefining” 2019, nr 13, wyd. 2, s. 405-421. Artykuł dostępny pod adresem: *Toward a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass* (wiley.com), 23.06.2022; L. Pelkmans, L. Goovaerts, Ch.S. Goh i in., *The Role of Sustainability Requirements in International Bioenergy Markets* [w:] *International Bioenergy Trade, History, status & outlook on securing sustainable bioenergy supply, demand and markets*, M. Junginger, Ch.S. Goh, A. Faaij (eds.), Springer Science+Business Media Dordrecht 2014, s. 129-132.

²³ W 2010 r. Komisja Europejska ograniczyła się jedynie do wydania sprawozdania dotyczącego wymagań w odniesieniu do zrównoważonego zastosowania biomasy stałej i gazowej do celów produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodzenia, w którym zaproponowała niewiążące zasady w zakresie zrównoważonej produkcji biomasy. Zob. Sprawozdanie Komisji z 25.02.2010 r. dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące wymagań w odniesieniu do zrównoważonego zastosowania biomasy stałej i gazowej do celów produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodzenia, KOM(2010)11.

²⁴ Włączenie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa do kryteriów zrównoważonego rozwoju jest elementem szerszego podejścia UE w odniesieniu do roli jaką może spełniać pochłanianie CO₂ w realizacji kreowanej przez siebie polityki klimatycznej. Wyrazem tego podejścia jest przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 156/1.

Wśród nowych wymagań związanych z wykorzystywaniem biomasy pojawiły się również kryteria w zakresie ograniczania jej wpływu na emisję gazów cieplarnianych. W dyrektywie RED II wprowadzono wymagania w zakresie minimalnego poziomu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, które zostały zróżnicowane ze względu na wiele czynników, m.in. takich jak: rodzaj paliwa, rodzaj procesów, w których wykorzystywana jest biomasa, czy wiek instalacji (art. 29 ust. 10). O ile dyrektywa RED określała metodologię obliczania wpływu na emisję gazów cieplarnianych związanych z wykorzystywaniem biopłynów i biopaliw, o tyle brak było w niej wyrażonych wprost kryteriów ograniczania emisji, stąd należy je uznać za instrument nowy, mający sprzyjać optymalizacji wydajności nowych instalacji wykorzystujących paliwa z biomasy²⁵. Szczegółowe zasady dotyczące weryfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju i kryteriów ograniczania emisji gazów cieplarnianych w procesie certyfikacji biomasy, określa rozporządzenie wykonawcze Komisji 2022/996²⁶. Celem tego rozporządzenia jest ustanowienie i ujednoczenie systemu certyfikacji w ramach systemów dobrowolnych poświadczających zgodność określonych rodzajów paliw z kryteriami zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Rozporządzenie weszło w życie 30.06.2022 r., jednak ma być stosowane od 1.01.2024 r.

Mimo upływu terminu implementacji, dyrektywa RED II nie została jeszcze przetransponowana do prawa krajowego. Źródłem prawa w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w dalszym ciągu jest ustawa z 2015 r.²⁷, która jest krajowym środkiem prawnym implementującym dyrektywę RED z 2009 r. Niemniej 11.02.2022 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska skierowało do konsultacji publicznych projekt²⁸ ustawy mającej na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań wynikających z dyrektywy RED II. Założenia tej dyrektywy mają zostać wdrożone w postaci zmian do następujących aktów prawnych: 1) ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych²⁹; 2) ustawy – Prawo ochrony środowiska³⁰; 3) ustawy o odnawialnych źródłach energii; 4) ustawy

²⁵ Wniosek prawodawczy Komisji Europejskiej COM(2016) 767 final, s. 17.

²⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/996 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zasad weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz kryteriów niskiego ryzyka spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów, Dz.Urz. UE 2022 Nr L 168/1. Zob. również rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2448 z dnia 13 grudnia 2022 r. ustanawiające operacyjne wytyczne dotyczące dowodów do celów wykazania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi biomasy leśnej i określonymi w art. 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, Dz.Urz.UE z 2022 Nr L 320/4.

²⁷ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1378, ze zm.

²⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, numer wykazu prac legislacyjnych RM: UC 110.

²⁹ Ustawa z 25.08.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 403 ze zm.

³⁰ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.

o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych³¹ oraz 5) ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych³². Projekt ustawy przewiduje nową definicję biomasy³³ wraz z rozróżnieniem na biomasę rolniczą i biomasę leśną. Rewizji poddane zostaną zasady poświadczania spełniania kryterium zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, w tym zasady systemu bilansu masy. Założeniem prawodawcy jest, aby projektowane regulacje weszły w życie 1.01.2024 r., co oznacza 30-miesięczne opóźnienie w stosunku do terminu wyznaczonego w dyrektywie RED II³⁴. Do projektu ustawy zgłoszono liczne uwagi i propozycje zmian, w tym także uwagi związane ze sposobem transpozycji przepisów dyrektywy RED II, dzięki którym projekt ewoluował od czasu jego pierwszej publikacji.

3. Ogólne założenia funkcjonowania EU ETS

Mając na uwadze właściwą ocenę rozwiązań, jakie zastosowano w ramach systemu EU ETS w celu promowania wykorzystania biomasy, warto na wstępie przybliżyć kilka podstawowych założeń, na których opiera się funkcjonowanie systemu EU ETS ukształtowanego na gruncie dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych³⁵.

System EU ETS obejmuje emisję gazów cieplarnianych (w tym przede wszystkim CO₂) z niektórych rodzajów instalacji, które spełniają określone w przepisach tzw. parametry progowe odnoszone do mocy lub zdolności produkcyjnych instalacji. System obejmuje także emisję CO₂ z operacji lotniczych wykonywanych

³¹ Ustawa z 12.06.2005 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, t.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 589.

³² Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1083, ze zm.

³³ Zob. art. 1 pkt 4 ppkt a projektu ustawy. Biomasa została zdefiniowana jako „ulegające biodegradacji części produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i rybołówstwa oraz powiązanych z nimi działów przemysłu, w tym z chowu i hodowli ryb oraz akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i komunalnych pochodzenia biologicznego”.

³⁴ Na opóźnienia w transpozycji zareagowała Komisja Europejska, która 15.02.2023 r. przekazała Polsce uzasadnioną opinię. Źródło: February infringements package: energy (europa.eu) (dostęp 29.03.2023 r.).

³⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz.UE 2003 Nr L 275/32, ze zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631, ze zm.).

przez operatorów statków powietrznych³⁶. Uczestnicy systemu³⁷, tj. prowadzący instalacje i operatorzy statków powietrznych realizują wiele obowiązków, do których należy obowiązek monitorowania wielkości emisji, w sposób określony w zatwierdzonym przez wyznaczony organ państwa planie monitorowania. Wyniki monitorowania wielkości emisji są corocznie sprawozdawane w raportach na temat wielkości emisji, które są przedstawiane właściwym organom w terminie do 31 marca roku następującego po roku monitorowania. Zanim jednak raport zostanie przekazany, jego ustalenia podlegają obowiązkowej weryfikacji, którą wykonują niezależni weryfikatorzy. W wyniku weryfikacji raportu powstaje sprawozdanie weryfikatora, które jest notyfikowane właściwemu organowi łącznie z raportem. Jeżeli raport zostanie zweryfikowany pozytywnie, przyjęte w nim ustalenia dotyczące wielkości emisji są wprowadzane do rejestru Unii na przypisany do instalacji lub operatora statku powietrznego rachunek i w ten sposób dochodzi do ustalenia obowiązku rozliczenia wielkości emisji. Rozliczenie wielkości emisji stanowi zwieńczenie obowiązków uczestnika systemu. Polega ono na umorzeniu uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej wielkości emisji. Rozliczenia dokonuje się za pośrednictwem wspomnianego rachunku instalacji lub rachunku operatora, a uprawnienia do emisji przeznaczone do umorzenia powinny zostać uprzednio zdeponowane na tym rachunku. Rozliczenie wielkości emisji powinno nastąpić nie później niż 30 kwietnia następnego roku, a wykonanie tego obowiązku jest zabezpieczone stosunkowo dotkliwymi sankcjami.

W prawie polskim problematyka handlu uprawnieniami do emisji jest regulowana w ustawie z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ustawa o systemie handlu). Jest to już trzeci akt normatywny na przestrzeni ostatnich 15 lat, który wdraża postanowienia dyrektywy 2003/87/WE³⁸.

³⁶ Niektóre rodzaje operacji lotniczych lub niektóre kategorie operatorów są wyłączone spod zakresu dyrektywy 2003/87/WE, określa je załącznik I do dyrektywy, a jego odpowiednikiem w prawie polskim jest art. 2 pkt 3 ustawy o systemie handlu.

³⁷ W ramach unijnego pakietu regulacyjnego „Fit for 55” przewidziano wprowadzenie znaczących zmian do dyrektywy 2003/87/WE, w tym zmian rozszerzających jej zakres podmiotowy (kategorie działań objętych systemem). Do EU ETS został włączony sektor żeglugi morskiej, zaś dla sektorów: budowlanego, transportu drogowego i przemysłu przetwórczego został utworzony nowy komponent systemu ETS tzw. BRT ETS (BRT od ang. skrótu nazwy tego komponentu *Buildings and Road Transport*) z założeniem jego późniejszej integracji z dotychczasowym EU ETS.

³⁸ Pierwszą ustawą podejmującą problematykę handlu uprawnieniami do emisji była ustawa z 22.12.2004 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281, poz. 2784, ze zm.), natomiast 7 lat później została uchwalona ustawa z 28.04.2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1092, ze zm.).

4. Kwalifikacja źródeł spalających biomasę do systemu EU ETS

Uczestnictwo w systemie EU ETS określonych kategorii instalacji ma charakter obligatoryjny i powstaje z mocy prawa. Opiera się na samym tylko spełnieniu przez instalacje kryteriów progowych, które zostały określone wprost w ustawie o systemie handlu, w załączniku nr 1 do tej ustawy. Zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych, o którym mowa w art. 51 ustawy, nie jest w tym zakresie decyzją determinującą objęcie instalacji systemem, jest raczej aktem o charakterze deklaratoryjnym, który w sposób pośredni, poprzez identyfikację określonego źródła emisji i wyznaczenie obowiązków w zakresie monitorowania wielkości emisji z takiej instalacji, potwierdza, że dane źródło emisji jest objęte systemem³⁹.

Kryteria objęcia instalacji systemem związane są najczęściej ze skalą działalności prowadzonej w instalacji, choć i pod tym względem występują wyjątki⁴⁰. *Ratio legis* wprowadzenia kryterium skali działalności w instalacji wynika z przyjęcia założenia, że działalność prowadzona w jednostce produkcyjnej powinna być na tyle duża, aby wykonywanie obowiązków związanych z przynależnością do systemu nie stanowiło dla takiej instalacji dużych obciążeń administracyjnych⁴¹. Poza tym skala działalności prowadzonej w instalacji determinuje najczęściej również wielkość emisji (im większa instalacja, tym większa emisja), zatem w grę wchodzi tu też spodziewany efekt ekologiczny, bo stymulowanie dużych instalacji do ograniczania emisji gazów cieplarnianych przynosi również większy efekt redukcyjny⁴².

Instalacje spalające biomasę są, z perspektywy przesłanek kwalifikacji do systemu, traktowane w sposób szczególny⁴³. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o sys-

³⁹ Zob. też J. Bukowska, *Implementacja unijnych przepisów w zakresie handlu przydziałami do emisji. Uwagi de lege ferenda* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnickiego, A. Haładyj i K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 248.

⁴⁰ Przykładem są rafinerie ropy naftowej, które przynależą do systemu bez względu na wielkość zakładu i skalę prowadzonej działalności, w tym przypadku jedynym kryterium przynależności do systemu jest rodzaj działalności prowadzonej w instalacji.

⁴¹ Założenie to wpisuje się w podstawowy cel powołania systemu EU ETS, który polega na wspieraniu zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (zob. art. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87/WE).

⁴² Zob. np. D. Meadows, *The emissions allowance trading Directive 2003/87/EC explained* [w:] *EU Energy Law*, vol. IV. EU Environmental Law. The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme, (ed. Jos Delbeke), Claeys-Casteels, Leuven 2006, s. 68-69.

⁴³ Definicję biomasy zawiera art. 2 pkt 3 ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Definicja przyjęta w tej ustawie wzoruje się na art. 2 lit. e dyrektywy 2009/28/WE, która choć analogiczna do definicji zawartej w ustawie o OZE, została zredagowana w sposób bardziej syntetyczny. Różnicę stanowi brak odniesienia się definicji z dyrektywy 2009/28/WE do kwestii zbóż i zasady ich kwalifikowania jako biomasy. Zob. szerzej A. Frąckowiak [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk,

temie handlu instalacje spalające wyłącznie biomasę są wyłączone spod regulacji ustawy⁴⁴. Mamy tu do czynienia z wyłączeniem generalnym o charakterze przedmiotowym, bowiem z uwagi na rodzaj wykorzystywanego paliwa instalacja spalania, niezależnie od skali prowadzonej w niej działalności, zostaje wyłączona spod reżimu EU ETS. Wyłączenie to nie jest obwarowane jakimiś dodatkowymi warunkami, nie jest w szczególności istotne, czy wykorzystywane paliwo ma spełniać jakieś dodatkowe kryteria, np. kryteria zrównoważonego rozwoju⁴⁵.

Uwagę przy tym zwraca partykuła „wyłącznie”, która wskazuje, że warunkiem skorzystania z takiego wyłączenia jest okoliczność, że w instalacji nie są spalane inne rodzaje paliw, w tym w szczególności paliwa kopalne. W przypadku gdy w instalacji spalana jest biomasa i inne paliwa, wyłączenie, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie ma zastosowania.

W związku z tym wyjątkiem pojawia się też inne zagadnienie, mianowicie, czy instalacja może w sposób następczy znaleźć się poza systemem. Wydaje się, że jest to możliwe, nietrudno bowiem wyobrazić sobie wprowadzanie w instalacjach zmian, których skutkiem będzie zmiana stosowanego paliwa, na skutek czego instalacja, która wcześniej stosując paliwa kopalne była objęta systemem z uwagi na spełnianie określonych w ustawie kryteriów progowych, po zmianie może utracić przesłanki do objęcia systemem EU ETS i zostać zeń wyłączona.

Innym rozwiązaniem przyjętym w ustawie o systemie handlu jest wyłączenie urządzeń przeznaczonych do spalania biomasy spod tzw. zasady agregacji. Zasada agregacji jest jedną z podstawowych wytycznych, która znajduje zastosowanie przy weryfikacji spełniania przesłanek objęcia instalacji systemem. Zasada ta została sformułowana w załączniku nr 1 do ustawy o systemie handlu. Zgodnie z zasadą agregacji parametry tego samego rodzaju charakteryzujące poszczególne urządzenia techniczne wchodzące w skład instalacji sumuje się. W przypadku urządzeń przeznaczonych do spalania paliw parametrem tym jest moc cieplna instalacji. Jeżeli zsumowana moc cieplna instalacji przekroczy wartość progową przewidzianą dla instalacji spalania, tj. wartość 20 MW, instalacja będzie objęta systemem. Zasada agregacji jest przy tym obwarowana pewnymi wyjątkami. Jednym z nich jest tzw. reguła *de minimis*, która wyklucza agregowanie małych

Warszawa 2016, art. 2. Dostęp: program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587704379/501819?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.).

⁴⁴ Źródłem tych regulacji jest dyrektywa 2003/87/WE, która w załączniku 1, określającym kategorie działań, do których ma zastosowanie przedmiotowa dyrektywa, w pkt 1 formułuje analogiczne wyłączenie.

⁴⁵ Sposób zdefiniowania wyłączenia dotyczącego instalacji spalających wyłącznie biomasę ma ulec zmianie. Kończące się obecnie prace nad nowelizacją dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zakładają wprowadzenie dodatkowych warunków, w świetle których wyłączenie takie będzie możliwe wówczas, gdy instalacja wykorzystuje biomasę spełniającą kryteria zrównoważonego rozwoju, a emisja ze spalania biomasy spełniającej takie kryteria będzie stanowiła co najmniej 95% emisji z instalacji. Spełnienie powyższego warunku ma być weryfikowane w perspektywie 5 lat wstecz.

źródeł emisji o mocy poniżej 3 MW, drugim zaś jest wyłączenie urządzeń technicznych wykorzystujących wyłącznie biomasę. Można stąd wywieść, że instalacja wyposażona w wiele mniejszych źródeł emisji, których łączna moc przekracza 20 MW, może nie zostać włączona do systemu, jeśli jej część stanowią urządzenia techniczne wykorzystujące wyłącznie biomasę⁴⁶.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że przytoczone tu zasady kwalifikacji instalacji do objęcia systemem EU ETS, w tym w szczególności wyłączenie urządzeń spalania biomasy, nie jest równoznaczne z tym, że jednostki tego rodzaju w każdym przypadku są wyłączone spod reżimu EU ETS. Jeżeli bowiem urządzenia do spalania biomasy wchodzi w skład instalacji spalania, którą tworzą urządzenia wykorzystujące paliwa kopalne, które samodzielnie przekraczają ww. kryterium progowe, urządzenia spalające biomasę na równi z pozostałymi urządzeniami są objęte systemem, a emisja CO₂ z tych urządzeń powinna być monitorowana i raportowana.

Kryteria kwalifikacji instalacji do objęcia systemem EU ETS poprzez ustanowione w przepisach ustawy o systemie handlu zwolnienia i wyłączenia tworzą swoiste preferencje przewidziane w odniesieniu do instalacji do spalania biomasy i mają na celu skłonić prowadzących instalacje (lub ich części) do budowania tego rodzaju jednostek i przez to – do szerszego wykorzystywania biomasy jako paliwa. Pozytywnie należy ocenić rozwiązania zmierzające do wzmocnienia ekologicznego wymiaru tych preferencji. Największe korzyści będą łączyły się z wykorzystaniem biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. W niedalekiej przyszłości ma nastąpić dalsze pogłębienie tego trendu. Projektowane zmiany dyrektywy 2003/87/WE mają zaostrzyć kryteria wyłączenia instalacji spalających biomasę z systemu EU ETS w taki sposób, aby mogły zeń skorzystać takie jednostki, które wykorzystują paliwo spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju.

⁴⁶ Zasada agregacji w przyszłości również ma ulec zmianie. Prace nad nowelizacją dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zakładają włączenie jednostek spalających biomasę do kategorii źródeł, których moc cieplna podlega sumowaniu przy obliczaniu wartości progowych w celu kwalifikacji danej instalacji do objęcia systemem. Jest to zmiana powiązana z przyjęciem odmiennych kryteriów wyłączenia jednostek spalania biomasy z EU ETS, która doprowadzi do wzmocnienia kontroli nad tego rodzaju jednostkami. Będą one co do zasady stanowiły część instalacji objętej systemem, zaś wyłączenie tego rodzaju urządzeń z EU ETS będzie następowało po wykazaniu spełniania określonych warunków dotyczących m.in. spalania paliw certyfikowanych (np. spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju).

5. Monitorowanie wielkości emisji z instalacji wykorzystujących biomasę

Na osobną uwagę zasługują wymagania w zakresie monitorowania wielkości emisji z instalacji wykorzystujących biomasę. Jak wspomniano, jednym z podstawowych obowiązków spoczywających na uczestnikach systemu EU ETS jest monitorowanie wielkości emisji. O znaczeniu tego obowiązku świadczy to, że sposób monitorowania wielkości emisji jest regulowany w sposób jednolity w prawodawstwie państw członkowskich, co z kolei przenosi się na spójny sposób ustalania wielkości emisji z instalacji oraz rozliczania tej emisji.

Sposób monitorowania wielkości emisji przekłada się bezpośrednio na treść składanego corocznie raportu na temat wielkości emisji, który opracowują prowadzący instalacje zgodnie z art. 80 ust. 3 i art. 86 ust. 1 ustawy o systemie handlu. Wielkość emisji wskazana w raporcie rocznym stanowi z kolei, co do zasady, podstawę do określenia liczby uprawnień do emisji, które prowadzący instalację powinien umorzyć za dany rok, w wykonaniu obowiązku rozliczenia wielkości emisji (art. 91 i 92 ustawy o systemie handlu). Prowadzenie pełnego, spójnego, przejrzystego i dokładnego monitorowania oraz raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych ma przez to fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji⁴⁷.

Tytułem wprowadzenia do zagadnień związanych z monitorowaniem emisji ze spalania biomasy, zaprezentujemy ogólne wymagania dotyczące monitorowania emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS. Podstawowe zasady w tym zakresie zostały wskazane w załączniku IV do dyrektywy 2003/87/WE. Z kolei szczegółowe przepisy dotyczące monitorowania i raportowania emisji, uwzględniające zasady określone w dyrektywie, są przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie art. 14 ust. 1 tej dyrektywy, w drodze rozporządzeń wykonawczych⁴⁸.

Dyrektywa, a w ślad za nią obowiązujące rozporządzenie 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE, wskazują, że emisje powstające w instalacji

⁴⁷ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz.*, LEX 2012, program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587328970/126410?tocHit=1> (dostęp 19.06.2022 r.). Adekwatne monitorowanie i egzekwowanie zasad działania systemu pomaga wytworzyć ekonomiczne zachęty do ograniczania własnych emisji i sprzedaży nadwyżek uprawnień do emisji. Por. J. Birger Skjærseth, J. Wettstad, *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation*, Londyn 2008, s. 2.

⁴⁸ Do końca roku 2020 było to rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z 21.06.2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz.UE 2012 Nr L 181/30, ze zm.), natomiast od 2021 r. zagadnienia te są uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/2066 z 19.12.2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.Urz.UE 2018 Nr L 334/1, ze zm.).

objętej systemem EU ETS monitorowane są w oparciu o dwie metody: albo przez dokonywanie odpowiednich obliczeń, albo na podstawie pomiarów. W przypadku wyboru metody opartej na obliczeniach, emisja jest ustalana z zastosowaniem ustalonego wzoru, którego elementem jest przyjęcie odpowiednich współczynników emisji⁴⁹. Szczególną cechą metodyk monitorowania emisji jest z jednej strony dążenie do eliminowania nieprawidłowości przy wyznaczaniu parametrów i danych wykorzystywanych do obliczeń, z drugiej zaś stopniowanie poziomu precyzji dokonywanych ustaleń. Rozporządzenie 2018/2066 przyjmuje zasadę, że im wyższy jest poziom emisji z danej instalacji, tym dokładniej emisje te należy monitorować. Stopniując dokładność monitorowania emisji, rozporządzenie posługuje się kryterium tzw. poziomów dokładności według zasady: im wyższy poziom dokładności, tym dokładniejsza powinna być metoda monitorowania⁵⁰.

W przypadku drugiej metody monitorowania emisji, tj. metody wykorzystującej wyniki pomiarów emisji, dyrektywa 2003/87/WE przewiduje, że taki pomiar powinien zostać przeprowadzony z wykorzystaniem znormalizowanych lub zatwierdzonych metod oraz powinien zostać potwierdzony towarzyszącymi obliczeniami emisji. Generalnie metodyka oparta na pomiarach polega na prowadzeniu ciągłego pomiaru stężenia monitorowanego gazu cieplarnianego w spalinach oraz przepływu tych spalin (art. 21 rozporządzenia 2018/2066). W przypadku metodyki opartej na pomiarach zastosowanie znajdują analogicznie odpowiednie poziomy dokładności⁵¹.

Metodyka pomiarów ustalona szczegółowo dla źródeł emisji wchodzących w skład instalacji znajduje odzwierciedlenie w formie tzw. planów monitorowania. Plan taki obejmuje szczegółową, pełną i przejrzystą dokumentację metodyki

⁴⁹ Obliczenia wielkości emisji dokonywane są poprzez pomnożenie następujących wartości: danych dotyczących działalności (dane o ilości paliw lub materiałów zużytych lub wyprodukowanych w wyniku prowadzonych w instalacji działań objętych EU ETS, wyrażane odpowiednio w teraźniach, w tonach – w odniesieniu do masy, lub w metrach sześciennych – w przypadku określania objętości gazów), odpowiedniego współczynnika emisji i, ewentualnie, odpowiedniego współczynnika utleniania. Szczegółowe informacje i wymogi dotyczące współczynników emisji zostały zawarte w rozporządzeniu 2018/2066. Współczynniki możliwe do zastosowania to w szczególności współczynniki domyślne (np. współczynniki standardowe) albo współczynniki emisji wyznaczone na podstawie analiz laboratoryjnych, a w szczególnych przypadkach współczynniki dodatkowe (współczynnik utleniania, współczynnik konwersji). Rozporządzenie wskazuje, kiedy wymagane jest stosowanie określonych typów współczynników.

⁵⁰ Rozporządzenie 2018/2066 definiuje poziomy dokładności wymagane w odniesieniu do wyznaczania określonych wartości dla poszczególnych kategorii instalacji. Zasadniczo instalacje są klasyfikowane do poszczególnych kategorii na podstawie średniej zweryfikowanej rocznej wielkości emisji w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym aktualny okres rozliczeniowy. W sposób szczegółowy metodykę monitorowania omawiają wytyczne Komisji Europejskiej *The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations*, https://ec.europa.eu/clima/system/files/2022-02/gd1_guidance_installations_en_0.pdf (dostęp 19.06.2022 r.).

⁵¹ Załącznik VIII do rozporządzenia 2018/2066, sekcja 1.

monitorowania w stosunku do określonej instalacji⁵². Plan monitorowania opracowuje prowadzący instalację, zgodnie z wymaganiami zawartymi w rozporządzeniu 2018/2066. Rozporządzenie wymaga też, aby każdy opracowany w ten sposób plan, podlegał zatwierdzeniu przez właściwy organ. Zatwierdzenie planu ma dawać rękojmię tego, że metodyka monitorowania została opracowana z zachowaniem wymagań rozporządzenia 2018/2066 i jest ona dostosowana do specyfiki instalacji i prowadzonej w niej działalności. Opracowanie metodyki monitorowania emisji zatwierdzanej w planie jest podporządkowane zasadom, które formułuje rozporządzenie. Wśród tych zasad podstawową rolę odgrywa zasada kompletności, w myśl której monitorowanie obejmuje wszystkie emisje, tj. emisje ze wszystkich źródeł i strumieni materiałów⁵³.

Na gruncie polskich przepisów zagadnienie przygotowania i przedłożenia do zatwierdzenia planu monitorowania jest uregulowane w ustawie o systemie handlu (art. 78 i 80 ust. 1 ustawy).

Pojęcie biomasy, jako rodzaju paliwa wykorzystywanego w instalacjach objętych reżimem EU ETS, zostało skonstruowane w sposób analogiczny jak w dyrektywie RED II. Rozporządzenie 2018/2066 definiuje biomasę jako ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i powiązanych gałęzi przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów, w tym odpadów przemysłowych i komunalnych pochodzenia biologicznego⁵⁴.

Przechodząc do rozwiązań stosowanych w odniesieniu do monitorowania wielkości emisji związanej ze spalaniem biomasy, należy podkreślić, że dyrektywa, a przede wszystkim wydany na jej podstawie akt wykonawczy (rozporządzenie 2018/2066), przewidują różnego rodzaju rozwiązania sprzyjające wykorzystywaniu biomasy w instalacjach EU ETS. Kluczową rolę wśród tych rozwiązań odgrywa odpowiednio skonstruowany współczynnik emisji. Zarówno w dyrektywie 2003/87/WE (załącznik IV), jak i w rozporządzeniu wykonawczym przyjęto, że współczynnik

⁵² Rozdział II rozporządzenia 2018/2066. Zob. również motyw 7. do preambuły tego rozporządzenia.

⁵³ Inne zasady, które wyznaczają standard metodyki monitorowania emisji to zasada spójności i przejrzystości (monitorowanie prowadzi się w sposób spójny i porównywalny na przestrzeni czasu, a dane z monitorowania są gromadzone, analizowane i dokumentowane), zasada rzetelności (dane dotyczące emisji uzyskiwane w procesie monitorowania winne być rzetelne i wolne od istotnych nieprawidłowości, zawierać wiarygodny i wyważony wykaz emisji z instalacji, jednak uzyskanie odpowiedniego poziomu dokładności nie może prowadzić do nieracjonalnych kosztów), stałe doskonalenie metodyki monitorowania (regularne przeglądy stosowanej metodyki i uwzględnianie zaleceń związanych z jej poprawą).

⁵⁴ Warto zwrócić uwagę, że definicja biomasy przyjęta w art. 3 pkt 21 rozporządzenia 2018/2066 obejmuje również biopłyny i biopaliwa. Biopaliwa i biopłyny zostały jednak na płaszczyźnie regulacyjnej dość wyraźnie wyodrębnione z kategorii biomasy, mają do nich zastosowanie odrębne regulacje związane z monitorowaniem wielkości emisji.

emisji dla biomasy⁵⁵ wynosi zero⁵⁶. Zastosowanie współczynnika wynoszącego zero w metodyce monitorowania opartej na obliczeniach prowadzi w efekcie do wniosku, że emisja dwutlenku węgla powstająca w wyniku spalania biomasy również wynosi zero. Nie ulega jednak wątpliwości, że podczas spalania biomasy faktycznie dochodzi do emisji dwutlenku węgla. Prawodawca unijny przyjął jednak założenie, że spalanie biomasy jest neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla, a argumentem przemawiającym za jego przyjęciem jest fakt pochłaniania dwutlenku węgla podczas wzrostu roślin. Jak już jednak była mowa we wstępie, prawidłowość tego założenia bywa niekiedy kwestionowana. Zwraca się coraz większą uwagę na złożoność tego problemu i potrzebę brania pod uwagę szeregu okoliczności wpływających na ostateczny bilans emisyjny spalania biomasy, które powodują, że spalanie tego paliwa nie zawsze jest neutralne dla klimatu⁵⁷. Między innymi w związku z powyższym, w rozporządzeniu 2020/2085 zmieniającym rozporządzenie 2018/2066⁵⁸ przyjęto rozwiązania dotyczące biomasy mające na celu odzwierciedlenie wymogów wynikających z dyrektywy RED II, o których była mowa powyżej. O wymaganiach wynikających z rozporządzenia 2020/2085 będzie mowa w dalszej części artykułu.

Innym rozwiązaniem dotyczącym monitorowania emisji ze spalania biomasy jest możliwość pomniejszania poziomu emisji z instalacji, o wielkość emisji dwutlenku węgla, która powstaje w wyniku spalania biomasy. W wyniku tego rozwiązania prowadzący instalację również może osiągnąć pewne korzyści. W następstwie stosowania pomniejszeń instalacja może zostać zakwalifikowana do

⁵⁵ W polskiej wersji językowej dyrektywy 2003/87/WE w załączniku IV użyto określenia „paliwo roślinne”. Jednak sięgnięcie do innych wersji językowych dyrektywy nie pozostawia wątpliwości, że chodzi tu o biomasę (ang. *biomass*, fr. *biomasse*). W rozporządzeniu 2018/2066, jak również w innych częściach dyrektywy 2003/87/WE używane jest określenie „biomasa”.

⁵⁶ Założenie jakie legło u podstaw tego rozwiązania przyjętego na gruncie przepisów dotyczących monitorowania wielkości emisji polega na tym, że bilans emisji CO₂ podczas spalania biomasy wynosi zero. Z badań naukowych wynika, że ilość CO₂ pobrana z atmosfery podczas procesu fotosyntezy zostaje uwolniona podczas spalania roślin energetycznych (biomasy). W przypadku roślin wieloletnich bilans ten jest dodatni (kilkudziesięcioletnie drzewa w czasie swojego życia pochłaniają więcej dwutlenku węgla niż wielkość emisji CO₂ powstająca w wyniku ich spalania). Więcej uwagi temu zagadnieniu poświęcili V.C. Girones, E. Peduzzi, F. Vuille, F. Maréchal w opracowaniu *On the assessment on the CO₂ mitigation of Woody Biomass* Frontiers in Energy Research, January 2018.

⁵⁷ Szerzej na ten temat D. Brack, op.cit.; Parlament Europejski (Members' Research Service), *Biomass for electricity and heating. Opportunities and challenges.*, 2015, dostęp przez stronę internetową [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI\(2015\)568329_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI(2015)568329_EN.pdf) (dostęp 10.06.2022 r.); D. Janssen, *Scientists call on EU to 'correct' biomass carbon accounting rules*, dostęp przez stronę internetową <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/scientists-call-on-eu-to-correct-biomass-carbon-accounting-rules/> (dostęp 19.06.2022 r.).

⁵⁸ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2085 z 14.12.2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2020 Nr L 423/37.

kategoriści instalacji o niższym poziomie emisji, a prowadzący instalację uzyska w efekcie prawo stosowania niższych poziomów dokładności, które zazwyczaj wiążą się z niższymi kosztami. Pominięcie emisji ze spalania biomasy może także spowodować, że instalacja zostanie zakwalifikowana do kategorii instalacji o niskim poziomie emisji⁵⁹. Prowadzący instalację o niskim poziomie emisji może korzystać z pewnych udogodnień o charakterze administracyjnym, np. prawa przedłożenia uproszczonego planu monitorowania wielkości emisji (art. 47 ust. 1 rozporządzenia 2018/2066).

Stosowanie biomasy w instalacjach EU ETS umożliwia prowadzącym instalację posługiwanie się uproszczeniami w ramach stosowanej metodyki monitorowania, które dotyczą sposobu wyznaczania wartości parametrów dotyczących działalności. W metodyce opartej na obliczeniach przyjęto, że prowadzący instalację zwolniony jest ze stosowania poziomów dokładności i przedstawiania danych z analiz dotyczących zawartości biomasy, jeśli dany strumień materiałów wsadowych składa się wyłącznie z biomasy⁶⁰, a prowadzący instalację może zagwarantować, że nie jest on zanieczyszczony innymi materiałami ani paliwami (art. 38 ust. 1 rozporządzenia 2018/2066). Z kolei jeśli prowadzący instalację stosuje paliwa lub materiały mieszane, w których frakcja biomasy stanowi co najmniej 97%, również może zastosować metodyki nieuwzględniające poziomów dokładności, jednak pod warunkiem że zezwoli na to właściwy organ (art. 38 ust. 4 rozporządzenia 2018/2066)⁶¹.

W przypadku metodyki opartej na pomiarach przewidziano również pewne szczególne rozwiązania dotyczące monitorowania emisji z biomasy. Prowadzący instalację, który wykorzystuje biomasę, ma prawo do pomniejszenia wielkości emisji dwutlenku węgla ustalonej w wyniku pomiarów o wielkość emisji, która odpowiada emisji ze spalania biomasy. Dzięki temu rozwiązaniu wielkość emisji, którą wykazuje prowadzący instalację, odnosi się jedynie do zużycia pozostałych paliw z wyłączeniem biomasy.

Podsumowując przegląd rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu 2018/2066 dotyczących monitorowania emisji z biomasy, można stwierdzić, że wykorzystywanie biomasy w instalacjach objętych systemem EU ETS, wiąże się nie tylko

⁵⁹ Instalacją o niskim poziomie emisji jest instalacja, której roczna wielkość emisji wynosiła mniej niż 25 tys. ton dwutlenku węgla. Kryteria, w oparciu o które kwalifikuje się instalacje o niskim poziomie emisji określa art. 47 ust. 2 rozporządzenia 2018/2066.

⁶⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 4 rozporządzenia 2018/2066 „strumień materiałów wsadowych” oznacza określony typ paliwa, surowca lub produktu, którego zużycie lub produkcja powoduje emisje odnośnych gazów cieplarnianych w jednym źródle emisji lub w ich większej liczbie albo określony typ paliwa, surowca lub produktu zawierający węgiel pierwiastkowy i uwzględniany w obliczeniach emisji gazów cieplarnianych z zastosowaniem metodyki bilansu masowego.

⁶¹ W takim przypadku należy jednak w odpowiedni sposób wykazać zawartość biomasy w strumieniu materiałów wsadowych (zob. art. 39 rozporządzenia 2018/2066). Analogiczne rozwiązanie może znaleźć zastosowanie, jeżeli strumień materiałów wsadowych kwalifikuje się jako strumień *de minimis* w rozumieniu art. 19 ust. 3 lit. b rozporządzenia 2018/2066.

z określonymi uproszczeniami w zakresie stosowanych metodyk monitorowania wielkości emisji, ale przede wszystkim z niezaprzeczalną korzyścią w postaci wyłączenia emisji dwutlenku węgla pochodzącego z biomasy z obowiązku rozliczenia wielkości emisji.

W 2022 r. status biomasy i zasady rozliczania emisji z jej spalania w instalacjach objętych EU ETS stały się nieco bardziej skomplikowane. Wraz z początkiem 2022 r. weszło bowiem w życie rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej nr 2020/2085 zmieniające rozporządzenie 2018/2066⁶², które wprowadza istotne modyfikacje dotyczące między innymi zasad monitorowania emisji ze spalania biomasy⁶³. Przede wszystkim został utrzymany zerowy współczynnik emisji jednak co do zasady, chociaż z pewnymi wyjątkami, w odniesieniu do spalania biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, które zostały określone w art. 29 ust. 2-7 oraz ust. 10 RED II. Wymagania w tym zakresie określa art. 38 ust. 5 rozporządzenia 2018/2066 (dodany rozporządzeniem 2020/2085). W przepisie tym wskazano przy tym, że w przypadku gdy biomasa wykorzystywana do spalania nie spełnia określonych w nim wymogów, zawarty w niej węgiel pierwiastkowy uznaje się za węgiel kopalny. Sytuację utrudniał fakt, że nastąpiło opóźnienie w opracowaniu szczegółowych rozwiązań dotyczących systemów certyfikacji spełniania przez biomasę kryteriów zrównoważonego rozwoju. Opóźnienie dotyczyło zwłaszcza przepisów wykonawczych na poziomie unijnym⁶⁴. Spowodowało ono początkowe trudności w egzekwowaniu obowiązku wykazywania, że biomasa spełnia nowe wymagania i dużą niepewność po stronie prowadzących instalacje objęte systemem EU ETS co do możliwości skorzystania z przewidzianych dla biomasy zwolnień i uproszczeń. W związku z tym Komisja Europejska przygotowała kolejną zmianę do rozporządzenia 2018/2066. Została ona wprowadzona rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2022/388 z 8.03.2022 r. zmieniającym rozporządzenie 2018/2066⁶⁵. Nowe rozwiązanie polega na dodaniu do art. 38 rozporządzenia 2018/2066 ust. 6, zgodnie z którym państwa członkowskie lub, w stosownych przypadkach, właściwe organy mogły uznać za spełnione kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, o których mowa w tym ustępie, w odniesieniu do biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy wykorzystywanych do spalania od 1.01.2022 r. do 31.12.2022 r. Dyspozycja, wynikająca z derogacji wprowadzonej rozporządzeniem 2022/388

⁶² Dz.Urz.UE 2020 Nr L 423/37.

⁶³ Zmiany związane są ze zbliżającym się upływem terminu obowiązywania dyrektywy RED i koniecznością dostosowania wymagań w zakresie monitorowania emisji do regulacji zawartych w dyrektywie RED II.

⁶⁴ W połowie 2022 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze 2022/996, które określiło zasady certyfikacji na potrzeby wykazania spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do stosowanej przez podmioty gospodarcze biomasy.

⁶⁵ Dz.Urz.UE 2018 Nr L79/1.

została wykonana w drodze nowelizacji ustawy o systemie handlu, i znalazła swój wyraz w art. 141a ust. 1 i 2, które weszły w życie 11.08.2022 r.⁶⁶

6. Opłaty za emisję dwutlenku węgla w związku ze spalaniem biomasy

Wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów powstających w procesach spalania paliw, w tym także paliw należących do kategorii OZE nieodłącznie wiąże się z powodowaniem zanieczyszczenia środowiska i wprowadzaniem w nim zmian. Również spalanie biomasy, jak wskazano wyżej, niesie ze sobą emisję zanieczyszczeń (np. pyłów), a także gazów cieplarnianych takich jak dwutlenek węgla.

Emisja dwutlenku węgla do atmosfery podobnie jak innych antropogenicznych substancji wprowadzanych do powietrza jest przedmiotem opłat za korzystanie ze środowiska. Zgodnie z art. 273 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: „POŚ”) opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, przy czym wysokość tej opłaty zależy od ilości i rodzaju tych substancji (art. 274 ust. 1 pkt 1 POŚ). Ponoszenie opłat za korzystanie ze środowiska jest wyrazem jednej z naczelných zasad prawa ochrony środowiska, tj. zasady „zanieczyszczający płaci” albo zasady odpowiedzialności sprawcy⁶⁷. Normatywnym wyrazem tej zasady jest art. 7 POŚ⁶⁸. Zgodnie z tym przepisem, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a ten, kto może spowodować

⁶⁶ Przepisy wprowadzone ustawą z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 1576.

⁶⁷ W ten sposób zasadę wyrażoną w art. 7 POŚ ujmuje P. Korzeniowski, wskazując że występuje ona w dwóch ujęciach: szerszym, które zakłada, że sprawca szkody ponosi odpowiedzialność finansową w pełnym zakresie za szkody spowodowane przez własną działalność, niezależnie od tego czy działalność ta jest zgodna z prawem czy nie; i węższym, które z kolei przyjmuje, że zanieczyszczający ponosi odpowiedzialność finansową, za przestrzeganie wszystkich standardów wprowadzonych w ramach określonej jurysdykcji. Tak. P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 64.

⁶⁸ Zasada „zanieczyszczający płaci” jest również jedną z naczelných zasad prawa ochrony środowiska w UE. Stanowi ona filar polityki ekologicznej UE od prawie 50 lat, natomiast normatywny wyraz tej zasadzie nadał w 1987 r. JAE, obecnie nawiązuje do niej art. 191 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego opiera się m.in. na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Szerzej na ten temat m.in. L. Kramer, *EU Environmental Law*, London 2016, s. 27-29. W polskiej literaturze m.in. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 424 i n.; także A.K. Modrzejewski, *Zasada „zanieczyszczający płaci”* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018. Dostęp poprzez stronę <https://sip.lex.pl/#/monograph/369428922/346882?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.); B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, PiP2007, z. 7, s. 78.

zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu⁶⁹. W praktyce realizacji tej zasady ogólnej służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, takie zwłaszcza jak opłaty za korzystanie ze środowiska, a także administracyjne kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska⁷⁰.

Szkodliwość emisji dwutlenku węgla należy rozpatrywać jednak nieco inaczej niż w przypadku zanieczyszczeń powstających w procesach spalania. Dwutlenek węgla nie należy do kategorii substancji zanieczyszczających środowisko, jednak poprzez oddziaływanie na klimat zwiększonej koncentracji gazów cieplarnianych jest substancją szkodliwą⁷¹. Szkodliwość ta jest naukowo dowiedziona, a usuwanie skutków emisji dwutlenku węgla, podobnie jak pozostałych gazów cieplarnianych, jest w myśl zasady „zanieczyszczający płaci” przypisywane ich sprawcy.

Obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska spoczywa na podmiocie korzystającym ze środowiska. Definicja podmiotu korzystającego ze środowiska została skonstruowana w przepisach Prawa ochrony środowiska⁷². Niemniej niezależnie od tego, że kategoria ta może być przedmiotem samodzielnej analizy, na potrzeby niniejszego opracowania ograniczymy się jedynie do stwierdzenia, że zakres tego pojęcia obejmuje wszystkie podmioty prowadzące instalacje objęte systemem EU ETS, po pierwsze dlatego, że większość z nich prowadzi działalność, będąc jednocześnie przedsiębiorcami (główne kryterium podmiotowe przyjęte w definicji), a po drugie, z uwagi na fakt, że korzystanie ze środowiska odbywa się za pośrednictwem instalacji, których eksploatacja wymaga uzyskania

⁶⁹ Podstawowymi kosztami ponoszonymi przez zanieczyszczającego, są koszty prewencyjne zapobiegania zanieczyszczeniom. Zanieczyszczający jest zobowiązany do ponoszenia tzw. kosztów niezbędnych, polegających na wyrównaniu szkód, a także kosztów dodatkowych, wynikających z administracyjnoprawnych obowiązków podmiotu. Szerzej P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 432.

⁷⁰ Zob. np. wyrok NSA z 28.06.2016 r., II OSK 2611/14.

⁷¹ Dwutlenek węgla jest związkiem, który powszechnie występuje w środowisku w związku z tym jest on kwalifikowany nie jako rodzaj zanieczyszczenia w znaczeniu ścisłym (na równi np. z pyłami, dwutlenkiem siarki czy tlenkami azotu itd.), a jako substancja, której nadmierna emisja i koncentracja w środowisku powoduje niestabilność albo zaburzenia ekosystemów, w tym przypadku powoduje wzrost temperatury ziemi co implikuje groźne zmiany w wielu ekosystemach.

⁷² Podmiotem korzystającym ze środowiska jest zgodnie z definicją ustawową przyjętą w art. 3 pkt 20: a) *przedsiębiorca* w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 221) oraz *przedsiębiorca zagraniczny* w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 470), a także osoba prowadząca działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, b) *jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą* w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, c) *osoba fizyczna niebędąca podmiotem*, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

pozwolenia⁷³. Nie ma więc wątpliwości, że podmioty prowadzące instalacje objęte systemem, wprowadzając gazy i pyły do powietrza, są objęte obowiązkiem opłatomym, o którym mowa w art. 284 POŚ.

Prawo ochrony środowiska wprowadza jednak dość istotny wyjątek od obowiązku wnoszenia opłat związanych z emisją gazów cieplarnianych objętych systemem. Chodzi mianowicie o art. 273 ust. 4 POŚ, zgodnie z którym prowadzący instalację, który rozliczył emisję gazów cieplarnianych objętych systemem handlu uprawnieniami, zgodnie z przepisami ustawy o systemie handlu, nie ponosi opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów, w zakresie, w jakim emisja tych gazów została rozliczona uprawnieniami do emisji. Jak wynika z treści tego przepisu, nie mamy tu do czynienia z bezwarunkową rezygnacją prawodawcy z obowiązku ponoszenia obciążeń związanych z emisją, ale raczej z uznaniem, że funkcję adekwatną do opłat za korzystanie ze środowiska, w tym przypadku opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, pełni obowiązek rozliczenia emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS.

Decyzja prawodawcy w tym zakresie zasługuje na uznanie. Obowiązek rozliczenia wielkości emisji, który polega na umorzeniu uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej ilości wprowadzonego do atmosfery dwutlenku węgla, w rzeczywistości pociąga za sobą dość istotne obciążenia, których skala, w zależności od wartości rynkowej uprawnień do emisji, przewyższa nawet przeszło 1000 razy wysokość jednostkowej stawki opłaty za wprowadzenie do powietrza dwutlenku węgla. Przy tak znaczących obciążeniach finansowych związanych z emisją dwutlenku węgla, jakie implikuje obowiązek rozliczenia emisji, wymaganie, aby prowadzący instalację ponosił dodatkowo „regularne” opłaty za korzystanie ze środowiska stanowiłoby bez wątpienia przejaw nadmiernego fiskalizmu. Dodatkowo funkcja, którą pełni obowiązek rozliczenia emisji w dostateczny sposób realizuje zasadę „zanieczyszczać płaci”.

Zwolnienie wskazane w 273 ust. 4 POŚ, przypomnijmy, jest bezpośrednio powiązane z rozliczeniem wielkości emisji, zatem podmiot prowadzący instalację, który nie dokonuje tego rozliczenia (np. wbrew obowiązkowi wyrażonemu w art. 92 ust. 1 i 5 ustawy o systemie handlu), nie ma prawa do skorzystania z tego zwolnienia lub dokonując rozliczenia w sposób niepełny, może korzystać ze zwolnienia tylko częściowo.

Stwierdzenie to ma kluczowe znaczenie z perspektywy wnoszenia opłat w związku z emisją dwutlenku węgla, która powstaje w wyniku spalania biomasy. Spalanie biomasy, jak przedstawiają rozważania zawarte w naszej pracy, na gruncie przepisów rozporządzenia 2018/2066 jest traktowane w sposób szczególny. Prawodawca Unii przyjmuje bowiem, w dużym uproszczeniu, że spalanie biomasy nie

⁷³ Zauważyć należy, że gdyby któryś z prowadzących instalację nie był jednocześnie przedsiębiorcą, to z racji eksploatacji instalacji objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia stanie się podmiotem korzystającym ze środowiska.

generuje emisji dwutlenku węgla. W konsekwencji wyłączenie emisji dwutlenku węgla ze spalania biomasy z ogólnej wielkości emisji, która jest dokumentowana w raporcie na temat wielkości emisji, prowadzi do tego, że emisja tej substancji nie zostanie rozliczona.

W tej sytuacji przyjęć należy, że zwolnienie, o którym mowa w art. 273 ust. 4 POŚ, nie będzie miało zastosowania do emisji dwutlenku węgla powstającej ze spalania biomasy, zatem na powrót aktualizuje się w tym przypadku obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

Należy jednak zwrócić uwagę, że pod wpływem zmienionych zasad monitorowania emisji ze spalania biomasy, które zaczęły obowiązywać od początku 2023 r., obowiązek ponoszenia opłat za emisję dwutlenku węgla będzie również ewoluował. Można się spodziewać, że część podmiotów wykorzystujących biomasę w instalacjach objętych systemem ETS, nie będzie miało podstaw do zastosowania „zerowego” współczynnika emisji (z uwagi m.in. na niespełnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju). Emisja dwutlenku węgla wykazywana w raportach będzie większa niż zero i na równi z emisją powstającą ze spalania innych paliw będzie podlegała obowiązkowi rozliczenia. Emisja dwutlenku węgla ze spalania biomasy, która nie będzie spełniała kryteriów zrównoważonego rozwoju, zostanie w ten sposób objęta zwolnieniem, o którym mowa w art. 273 ust. 4 POŚ.

* * *

Biomasa, podobnie jak inne rodzaje odnawialnych źródeł energii, będzie w najbliższych latach zyskiwała na znaczeniu jako alternatywa dla paliw kopalnych, których wykorzystywanie w instalacjach objętych systemem EU ETS, staje się coraz mniej opłacalne. Niebagatelną rolę odgrywają w tym zakresie rosnące ceny uprawnień do emisji oraz eliminowanie różnych form wsparcia dla inwestycji w technologie związane z wykorzystywaniem węgla. Czynniki te będą skłaniały uczestników systemu EU ETS do poszukiwania rozwiązań, które pozwolą na ograniczenie emisji. Jednym z nich jest zastąpienie tradycyjnych paliw kopalnych biomasą.

Niezależnie od niewątpliwych korzyści w sferze ochrony klimatu, które są następstwem zastępowania paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii, szerokie wykorzystywanie biomasy niesie za sobą także pewne zagrożenia. Intensywna eksploatacja niektórych zasobów środowiska, np. lasów, prowadzi do naruszenia integralności tych obszarów i zagraża równowadze ekosystemów. Dlatego włączenie kryteriów zrównoważonego rozwoju, jako warunku uznania, że spalanie biomasy jest neutralne z punktu widzenia ochrony klimatu, należy uznać za właściwe rozwiązanie, które nie tylko zmniejszy ryzyko takich negatywnych skutków, ale również wyeliminuje różnice w podejściu do zasad monitorowania emisji w prawie państw członkowskich.

Źródła prawa

1. Prawo UE

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz.UE 2003 Nr L 275/32, ze zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631, ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 156/1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z 21.06.2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2012 Nr L 181/30, ze zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z 19.12.2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 334/1, ze zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2085 z 14.12.2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2020 Nr L 423/37.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/388 z 8.03.2022 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2022 Nr L 79/1.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/996 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zasad weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz kryteriów niskiego ryzyka spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów, Dz.Urz.UE 2022 Nr L 168/1.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2448 z dnia 13 grudnia 2022 r. ustanawiające operacyjne wytyczne dotyczące dowodów do celów wykazania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi biomasy leśnej i określonymi w art. 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, Dz.Urz.UE z 2022 Nr L 320/4.

2. Prawo polskie

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 36.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1973, ze zm.

Ustawa z 22.12.2004 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U., Nr 281, poz. 2784, ze zm. (uchylona).

Ustawa z 28.04.2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U., Nr 122, poz. 695, ze zm. (uchylona).

Ustawa z 25.08.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 403.

Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 610, ze zm.

Ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, t.j.: Dz.U z 2022 r., poz. 1092.

Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1083.

Ustawa z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 1576.

3. Inne dokumenty

Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests, the European Academies' Science Advisory Council, 2017 r., Publikacja dostępna pod adresem: https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Forests/EASAC_Forests_web_complete.pdf, 9.02.2021 r.,

Parlament Europejski (Members' Research Service), Biomass for electricity and heating. Opportunities and challenges., 2015, dostęp przez stronę internetową [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI\(2015\)568329_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI(2015)568329_EN.pdf), 10.06.2022;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

Brief on biomass for energy in the European Union, The European Commission's Union Knowledge Center for Bioeconomy.

Eurostat: Energy data — 2020 edition - Product - Eurostat (europa.eu).

- Wniosek prawodawczy Komisji Europejskiej COM(2016) 767 final.
Wniosek prawodawczy Komisji COM(2021) 557 final.
Sprawozdanie Komisji z 25.02.2010 r. dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące wymagań w odniesieniu do zrównoważonego zastosowania biomasy stałej i gazowej do celów produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodzenia, KOM(2010)11.
Wytyczne Komisji Europejskiej The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations. https://ec.europa.eu/clima/system/files/2022-02/gd1_guidance_installations_en_0.pdf (dostęp 19.06.2022 r.).
Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, numer wykazu prac legislacyjnych RM: UC 110. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp 29.03.2023 r.).
February infringements package: energy (europa.eu) (dostęp 29.03.2023 r.).

Bibliografia

- Alabrese M., *Biofuel Regulation in the EU: A Failure in the Path Towards Environmental Sustainability and Food Security?* [w:] *Law and Agroecology A Transdisciplinary Dialogue*, M. Monteduro, P. Buongiorno, S. Di Benedetto, A. Isoni, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015.
- Berndes G., Abt B., Asikainen A. i in., *Forest biomass, carbon neutrality and climate change mitigation. From Science to Policy* 3, European Forest Institute 2016, s 8. Publikacja dostępna pod adresem: <https://doi.org/10.36333/fs03> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Birger Skjærseth J., Wettestad J., *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation*, Londyn 2008.
- Błażejewska K., *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Booth M.S., Mackey B., Young V., *It's time to stop pretending burning forest biomass is carbon neutral*, „GCB Bioenergy” 2020, nr 12.
- Brack D., *Woody Biomass for Power and Heat. Impacts on the Global Climate, Research Paper*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, Londyn 2017, dostęp przez stronę internetową <https://www.chathamhouse.org/2017/02/woody-biomass-power-and-heat> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Bukowska J., *Implementacja unijnych przepisów w zakresie handlu przydziałami do emisji. Uwagi de lege ferenda* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnickiego, A. Haładyj i K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, PiP 2007, z. 7.
- Frąckowiak A. [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk, Warszawa 2016, art. 2. Dostęp program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587704379/501819?tocHit=1&cm=U-RELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Girones V.C., Peduzzi E., Vuille F., Marèchal F., *On the assessment on the CO2 mitigation of Woody Biomass Frontiers in Energy Research*, January 2018.

- Janssen D., *Scientists call on EU to 'correct' biomass carbon accounting rules*, dostęp przez stronę internetową <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/scientists-call-on-eu-to-correct-biomass-carbon-accounting-rules/> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, LEX 2012, dostęp: program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587328970/126410?tocHit=1> (dostęp 19.06.2022 r.).
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Kowalak T., *Współspalanie biomasy z węglem: efektywne narzędzie polityki energetyczno-klimatycznej czy szkodliwa gra pozorów?*, „Energetyka, Społeczeństwo, Polityka” 2017, nr 1.
- Kramer L., *EU Environmental Law*, London 2016, s. 27-29. W polskiej literaturze m.in. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Krzykowski M., Zięty M., *Nowy system wsparcia instalacji spalających biomasę – problematyka prawna*, „Polityka energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, nr 3.
- Kulovesi K., Oberthür S., *Assessing the EU's 2030 climate and energy policy framework, Incremental change towards radical transformation*, RECIEL 2020, nr 29.
- Mai-Moulin T., Armstrong S., van Dam J. i in., *Towards a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass*, „Biofuel Bioproducts & Biorefining” 2019, nr 13, wyd. 2, s. 405-421. Artykuł dostępny pod adresem: *Toward a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass* (wiley.com), 23.06.2022 r.
- Meadows D., *The emissions allowance trading Directive 2003/87/EC explained* [w:] *EU Energy Law*, vol. IV. *EU Environmental Law. The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, ed. Jos Delbeke, Claeys-Casteels, Leuven 2006.
- Modrzejewski A.K., *Zasada „zanieczyszczający płaci”* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018. Dostęp poprzez stronę <https://sip.lex.pl/#/monograph/369428922/346882?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Mokrosz M., *Techniczne aspekty spalania biomasy w aspekcie obowiązujących przepisów*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1.
- Pelkmans L., Goovaerts L., Goh Ch.S. i in., *The Role of Sustainability Requirements in International Bioenergy Markets* [w:] *International Bioenergy Trade, History, status & outlook on securing sustainable bioenergy supply, demand and markets*, M. Junginger, Ch.S. Goh, A. Faaij (eds.), Springer Science+Business Media Dordrecht 2014.
- Schueler V., Weddige U., Beringer T. i in., *Global biomass potentials under sustainability restrictions defined by the European Renewable Energy Directive 2009/28/EC*, „GCB Bioenergy” 2013, nr 5.

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę wykorzystywania biomasy w instalacjach objętych zakresem przedmiotowym EU ETS z perspektywy rozwiązań prawnych, których głównym celem jest motywowanie podmiotów do stosowania biomasy jako paliwa, w celu ograniczenia wpływu prowadzonej przez nie działalności na zmiany klimatu. Autorki biorą pod uwagę rozwiązania przyjęte na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania

stosowania energii ze źródeł odnawialnych. W artykule przybliżono ogólne zasady funkcjonowania EU ETS, a także założenia kwalifikacji instalacji do uczestnictwa w systemie, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji wykorzystujących biomasę. Przedstawiono również zasady monitorowania emisji z biomasy z uwzględnieniem zmian, które zostały wprowadzone w ostatnim czasie. Przeanalizowano również zagadnienie opłat za emisję dwutlenku węgla ze spalania biomasy ponoszonych przez prowadzących instalacje objęte EU ETS na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Abstract

This article addresses the issue of biomass usage in the installations covered by the objective scope of EU ETS, from the perspective of legal solutions aimed at motivating entities to use biomass as a fuel in order to limit the impact of their activity on climate. The authors take into consideration some measures adopted under the directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources. Additionally, general rules of EU ETS functioning were explained, as well as the requirements of qualifying installations to participate in the scheme, with a focus on biomass-using installations. The issue of charges for carbon dioxide emissions from biomass combustion paid by operators of installations covered by the EU ETS under the Environmental Protection Law Act was also analysed.

Słowa kluczowe: biomasa, EU ETS, system handlu uprawnieniami do emisji, ochrona klimatu, neutralność klimatyczna, gazy cieplarniane, dwutlenek węgla, emisje, Porozumienie paryskie, RED II, odnawialne źródła energii, kryteria zrównoważonego rozwoju, energia, spalanie biomasy, monitorowanie emisji, plan monitorowania

Keywords: biomass, EU ETS, emissions trading scheme, climate protection, climate neutrality, greenhouse gases, carbon dioxide, emissions, Paris Agreement, RED II, renewable energy sources, sustainability criteria, energy, biomass combustion, monitoring of emissions, monitoring plan