

Andrzej Graczyk

WYBRANE ASPEKTY PRZYGOTOWAŃ POLSKI DO UCZESTNICTWA W EUROPEJSKIM RYNKU HANDLU EMISJĄ CO₂

1. Wstęp

Problem przygotowania się do uczestnictwa w rynku praw emisji jest mało znany w polskim piśmiennictwie. Chodzi o uruchamianie nowego instrumentu obniżania emisji CO₂ i realizację zadań ujętych w protokole z Kioto oraz możliwość uzyskania przez Polskę istotnych korzyści z tytułu handlu emisją CO₂. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie niektórych ważnych problemów, które w przyszłości mogą zadecydować o miejscu polskich podmiotów na rynku handlu emisją oraz o ich korzyściach z handlu.

2. Podstawy polityczne i prawne rynku praw emisji w Unii Europejskiej

Rozwiązanie teoretyczne problemu internalizacji kosztów zewnętrznych, określane jako teoremat Coase'a, powstało stosunkowo niedawno. Wydawało się wówczas, że jego wdrożenie w dziedzinie ochrony środowiska nie nastąpi prędko, ponieważ odbiegało od form regulacji uważanych za możliwe do zastosowania w polityce ochrony środowiska. Praktyczne wdrażanie rynku praw emisji nastąpiło jednak dość szybko, głównie w USA, dzięki wprowadzeniu poprawki do ustawy o czystym powietrzu (*Clean Air Act*) w 1977 r. W znowelizowanej ustawie z 1990 r. doprowadzono do rozszerzenia i usystematyzowania mechanizmu handlu pozwoleniami na emisję¹.

Na początku lat 90. XX w. w wielu krajach europejskich zbywalne pozwolenia były uważane za rozwiązanie kontrowersyjne. Handel emisjami stosowano w ogra-

¹ Rozwiązania funkcjonujące w amerykańskim systemie ochrony środowiska, a także próby ich wdrażania w innych krajach zostały przedstawione w opracowaniu książkowym: B. Fiedor, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Rynek pozwoleń na emisję zanieczyszczeń na przykładzie SO₂ w energetyce polskiej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2002, s. 31-39, oraz w artykule A. Kreczki, *Doświadczenia USA we wdrażaniu handlu emisjami*, „Biuletyn Miesięczny PSE” 2004 nr 2.

niczonym zakresie, często na zasadzie eksperymentu². Propozycje wprowadzenia na większą skalę systemu handlu emisjami tzw. gazów cieplarnianych pojawiły się w związku z przygotowaniami do konferencji w Kioto (1997). Efektem prac konferencji był protokół do konwencji ramowej Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnego spełnienia zawartych w nim zobowiązań (protokół z Kioto).

Wobec braku możliwości wprowadzenia protokołu na skalę ogólnosiwiatową³ kraje Unii Europejskiej rozpoczęły przygotowania do wprowadzenia handlu emisjami w ramach tego ugrupowania. W 2000 r. prace nad kształtem handlu emisjami nabrały przyspieszenia. Komisja Europejska w marcu tego roku opublikowała *Zieloną księgę w sprawie handlu emisjami gazów cieplarnianych w ramach UE*, a w listopadzie tego samego roku Parlament Europejski zobowiązał Komisję do przygotowania do 2005 r. systemu handlu emisjami. W październiku 2001 r. komunikat Komisji z Göteborga dla Rady Europejskiej – *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej* stanowił potwierdzenie zmiany nastawienia w sprawie handlu emisją i potwierdzał potrzebę opracowania europejskiego systemu pozwoleń na emisję CO₂. Protokół z Kioto został zatwierdzony decyzją Rady 2002/358/WE z 25 kwietnia 2002 r. Wspólnota oraz jej państwa członkowskie uzgodniły, że będą wspólnie spełniać swoje zobowiązania w celu zmniejszenia antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych na podstawie protokołu z Kioto. Wspólnota Europejska zobowiązała się do 8-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych, obejmującej całe terytorium państw UE 15. Zobowiązanie to, zgodnie z decyzją Rady 2002/358/WE, zostało jednak, za zgodą wszystkich członków UE 15, w nierówny sposób rozdzielone na poszczególne państwa. Kierując się zasadą solidarności, państwa członkowskie Wspólnoty uzgodniły, że kraje mające największy gospodarczy dystans do nadrobienia będą mogły zwiększać swoje emisje w latach 2008-2012 w stosunku do roku 1990. Dotyczy to Portugalii (27%), Grecji (25%), Hiszpanii (15%) i Irlandii (13%). Inne państwa zobowiązały się natomiast do większej redukcji, w tym Niemcy i Dania (21%), Austria (13%) i Wielka Brytania (12,5%).

W omawianym okresie dwa państwa Unii wdrożyły własne wewnętrzne systemy handlu emisjami – Dania w 1999 r. (obowiązkowe uczestnictwo dla jednostek sektora energetycznego) i Wielka Brytania w 2002 r. (dobrowolne uczestnictwo dla przedsiębiorstw ze wszystkich sektorów). Ponadto w 3 krajach – w Szwecji, Ho-

² O tych przykładach piszę w książce: B. Fiedor, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, wyd. cyt., s. 39-42.

³ Warunkiem wejścia w życie protokołu jest ratyfikowanie go przez co najmniej 55 krajów, w tym 38 państw zobowiązanych do redukcji, a odpowiedzialnych za co najmniej 55% całkowitej emisji CO₂ do atmosfery w 1990 r. Dotychczas dokument ratyfikowało ponad 70 krajów, na które przypada jednak ok. 30% emisji CO₂. Stany Zjednoczone, największy emitent CO₂ oraz Australia (największy na świecie eksporter węgla) odmówiły ratyfikacji protokołu. Ich stanowisko stanowi przeszkodę dla urzeczywistnienia światowego systemu handlu emisjami CO₂. W lipcu 2004 r. Rosja zgłosiła gotowość ratyfikowania protokołu, w zamian za przyjęcie jej do WTO. Uwzględnienie emisji Rosji umożliwiłoby przekroczenie wymaganego progu wielkości emisji globalnej.

landii i Niemczech – dokonano szczegółowych badań nad możliwością wdrożenia pozwoleń zbywalnych, a Francja opracowała schemat dobrowolnych porozumień dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, który może się przekształcić w handel emisjami⁴.

Szesty program działań Wspólnoty w sferze środowiska określił redukcję gazów cieplarnianych jako jeden z 4 priorytetowych obszarów działań⁵. Program ten uznaje, że Wspólnota jest zaangażowana w osiąganie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych od 2008 r. do 2012 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. o 8%. W dłuższym okresie globalna emisja gazów cieplarnianych będzie musiała zostać zmniejszona w przybliżeniu o 70% w porównaniu z poziomem z 1990 r. W związku z nim powstał projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zmiany dyrektywy 96/61/WE⁶.

Dyrektywa 2003/87/WE została uchwalona w październiku 2003 r.⁷ Dyrektywa ma na celu „przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich bardziej efektywnie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia”⁸. Przyjęcie dyrektywy miało też na celu zmniejszenie kosztów ponoszonych na redukcję emisji CO₂ w związku z realizacją zadań określonych protokołem z Kioto. W dyrektywie zobowiązano państwa członkowskie UE do stworzenia w każdym z nich systemu handlu emisjami gazów cieplarnianych, który to system będzie obowiązywać od 2005 r. Zażądano też ograniczony handel uprawnieniami do emisji wewnątrz Unii już w 2005 r., co ma umożliwić wypracowanie odpowiednich strategii przed rozpoczęciem handlu emisjami w ramach protokołu z Kioto w 2008 r.

Uprawnienia (przydziały emisji) mają być ustalone w jednostkach równych pozwoleniu na emisję ekwiwalentu tony CO₂. W handlu będą uczestniczyć zakłady przekraczające wyznaczone progi mocy lub poziomu produkcji z 5 sektorów – elektroenergetyki i ciepłownictwa (progowa wartość – nominalna moc cieplna przekraczająca 20 MW), rafinerii ropy naftowej, hutnictwa żelaza i stali, przemysłu mineralnego, przemysłu drzewno-papierniczego.

⁴ Doświadczenia i problemy tworzenia krajowych rynku handlu emisjami syntetycznie przedstawia opracowania: *Implementing Domestic Tradeable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999 oraz *Implementing Domestic Tradeable Permits. Recent Developments and Future Challenges*, OECD, Paris 2002.

⁵ Ustanowiony decyzją nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (DzU L 242 z 10.9.2002, s. 1).

⁶ *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates* [KOM(2001) 581 endg. – Amtsblatt C 75 E vom 26.3.2002].

⁷ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dziennik urzędowy UE 32003L0087 z 25.10.2003.

⁸ Tamże, „Preambuła”, pkt 5.

Wprowadzenie systemu handlu emisjami jest dwuetapowe. Pierwszy etap (lata 2005-2007) to okres próbny, w którym limity emisji dla uczestników handlu są przyznawane bezpłatnie przez poszczególne państwa według kryteriów ustanowionych w dyrektywie – na podstawie emisji historycznej (metoda *grandfathering*). Państwa członkowskie rozdzielają bez opłat przynajmniej 95% uprawnień. Drugi etap wprowadzania systemu handlu emisjami (lata 2008-2012) będzie się pokrywał z pierwszym okresem zobowiązań protokołu z Kioto, w którym metoda alokacji pozwoleń będzie jednolita w całej Unii Europejskiej. W tym okresie państwa członkowskie rozdziela przynajmniej 90% uprawnień wolnych od opłat. Przydziały odnoszące się do każdego kolejnego 5-letniego okresu nie mają jeszcze określonej części wolnej od opłat.

W odniesieniu do wszystkich okresów obowiązywania dyrektywy każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO₂ (KPRU), które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu oraz sposób, w jaki proponuje je rozdzielić. Plan ten podlega określonej procedurze konsultacji i zatwierdzania. Podstawowe przepisy dotyczące planu są zawarte w art. 2 dyrektywy, który wskazuje rodzaje działalności objęte obowiązkowym uczestnictwem w systemie handlu uprawnieniami do emisji oraz w art. 9, dotyczącym kryteriów merytorycznych przygotowania KPRU.

Łączna wielkość emisji objętych uprawnieniami przeznaczonymi do rozdziału w danym okresie powinna być zgodna ze zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia emisji na mocy decyzji 2002/358/WE i protokołu z Kioto, z uwzględnieniem, z jednej strony, stosunku łącznej wielkości emisji objętych takimi uprawnieniami do wielkości emisji ze źródeł nieobjętych postanowieniami dyrektywy 2003/87/WE oraz, z drugiej strony, krajowej polityki energetycznej. Powinna być także zgodna z polityką klimatyczną. Łączna liczba uprawnień, które będą alokowane, nie może być większa niż prawdopodobna liczba potrzebna do ścisłego zastosowania każdego z kryteriów. Przed rokiem 2008 liczba ta powinna być zgodna z obraną ścieżką co najmniej osiągnięcia celu wyznaczonego dla każdego państwa członkowskiego na mocy decyzji 2002/358/WE i protokołu z Kioto.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy przydziały mogą być przenoszone między:

- osobami (fizycznymi oraz prawnymi) we Wspólnocie,
- osobami we Wspólnocie oraz osobami w państwach trzecich wymienionych w załączniku B do protokołu z Kioto, które ratyfikowały protokół w celu zapewnienia wzajemnego uznawania przydziałów między systemem wspólnotowym oraz innymi systemami handlu emisjami gazów cieplarnianych.

3. Ograniczenia skali rozdzielanych uprawnień emisyjnych

Od 13 grudnia 2002 r. Polska jest stroną protokołu z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. *Przyjęła* zobowiązanie do zredukowania emisji gazów cieplarnianych o 6% w stosunku do emisji z 1988 r.

W 2003 r. osiągnięto prawie 30-procentową redukcję w stosunku do roku bazowego, co znacznie przekracza przyjęty poziom zobowiązań.

Polska przygotowała i przedstawiła w sierpniu 2004 r. Komisji Europejskiej krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO₂, który obejmuje pierwszy okres rozliczeniowy⁹. KPRU na lata 2008-2012 będzie tworzony w terminie późniejszym (najpóźniej do 1 lipca 2006 r.). Ze względu na dużą nadwyżkę emisji w stosunku do zobowiązań możliwe jest w Polsce rozdzielanie takiej liczby uprawnień, która pokryje przyszłe zapotrzebowanie na emisję, wynikające z prognoz rozwoju kraju i poszczególnych przedsiębiorstw.

Polska zaproponowała w KPRU rozwiązania, które mogą się okazać możliwe do zaakceptowania przez Komisję Europejską, bez naruszania zasadniczych celów i konstrukcji Dyrektywy. Wydają się bowiem odpowiednio umotywowane i poparte wyliczeniami. Zasadnicze znaczenie ma przy tym określenie liczby uprawnień w celu uzyskania jak największego zakresu handlu uprawnieniami. W KPRU ogólną podstawę podejścia przedstawia się w taki sposób: „uznając nadrzędną konieczność wprowadzenia rozwiązań systemowych, które zapewnią wiarygodną realizację celu określonego dla Polski w protokole z Kioto, przyjęto, że przydział uprawnień, szczególnie dla pierwszego okresu rozliczeniowego, nie powinien odbywać się kosztem instalacji, które nie mają tytułu do otrzymania premii *early action* i *kogeneracyjnej*. Ta grupa instalacji, zgodnie z filozofią i logiką krajowych rezerw uprawnień, będzie mieć prawo do takiej liczby uprawnień, która pokryje ich uwiarygodnione potrzeby emisyjne. Takie podejście wynika z faktu, że Polska dysponuje obecnie znaczącą rezerwą sięgającą około 30% w odniesieniu do pułapu określonego w protokole z Kioto. Oznacza to, że bez szkody dla zawartych tam zobowiązań możliwe jest obecnie przyznanie każdemu istniejącemu źródłu emisji takiej ilości uprawnień, która pokrywa bieżące potrzeby. Jednocześnie planowane jest jak najszybsze przejście do rozdziału uprawnień w odniesieniu do wskaźników emisyjnych, a nie danych historycznych”¹⁰.

W ustalaniu przydziału uprawnień w pierwszym okresie rozliczeniowym 2005-2007 przyjęto metodę historyczną (*grandfathering*), czyli opartą na wielkości i proporcjach wcześniejszych emisji. Zagwarantowano również odpowiednią rezerwę na nowe instalacje, która mieści się w limicie krajowym i nie zagraża przekroczeniu zobowiązań z Kioto. Punktem spornym może się jednak okazać sposób podejścia do określenia miejsca tzw. wczesnych działań. Zgodnie z jednym z kryteriów tworzenia KPRU plan może uwzględniać wczesne działania redukcyjne oraz zawierać informacje na temat sposobu ich uwzględniania. W KPRU stwierdza się, że „Polska uznaje za wczesne takie działania, które po roku 1988 były podejmowane bezpośrednio w instalacjach objętych systemem i przyczyniły się do trwałego obniżenia jednostkowych emisji CO₂”. Można to traktować jako wyraz

⁹ Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do Emisji CO₂, pierwszy okres rozliczeniowy 2005-2007, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.

¹⁰ Tamże.

dobrej woli ze strony Polski, ponieważ wskutek tego nie są w pełni uwzględniane efekty strukturalne, które dokonały się niejako „samoistnie” przy przejściu Polski do gospodarki rynkowej. Stwierdza się też, że w kolejnych planach przydziału uprawnień planowane jest w dużym zakresie zastosowanie bardziej skutecznej metody wskaźnikowej (*benchmarking*)¹¹.

Krajowy plan rozdziału uprawnień na lata 2005-2007 obejmuje jeden gaz cieplarniany (CO₂) oraz tylko część emisji krajowej. Dlatego nie jest możliwe bezpośrednie zastosowanie celów protokołu z Kioto jako limitów emisji w KPRU. Załącznik III dyrektywy 2003/87/WE wymaga, by łączna liczba uprawnień przydzielanych w ramach KPRU przed 2008 r. była zgodna ze ścieżką zapewniającą spełnienie wymagań protokołu z Kioto.

Najpierw określono udział emisji z instalacji obejmowanych KPRU na podstawie danych historycznych. Całkowita pula uprawnień przeznaczonych do rozdzielania została określona na podstawie danych z inwentaryzacji oraz danych statystycznych dotyczących zużycia paliw i energii. Udział emisji z instalacji objętych KPRU określono jako 68% krajowej emisji CO₂. Za wartość stanowiącą podstawę wyznaczenia liczby uprawnień przyjęto 420,9 mln t średniorocznie, która wynika z obranej ścieżki emisyjnej osiągającej w latach 2008-2012 poziom emisji równy limitowi z Kioto. W związku z tym całkowita pula uprawnień przeznaczonych do rozdziału w ramach KPRU na lata 2005-2007 wynosi średniorocznie 286,2 mln t.

4. Potencjalne obszary kontrowersji w sprawie ustalania puli uprawnień

Mimo istnienia nadwyżki w redukcji emisji w stosunku do wymagań protokołu z Kioto, w kwestii zakresu uczestnictwa Polski w unijnym handlu emisjami istnieją jednak wątpliwości. Wyznacza je kilka elementów.

1. W KPRU Polska przyjęła, że jako państwo, które przystąpiło do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., musi indywidualnie wywiązywać się ze zobowiązań, jakie zostały przez nią przyjęte w protokole z Kioto, a w szczególności nie może przekroczyć zapisanego w nim maksymalnego pułapu emisji na lata 2008-2012. Nie jest to ciągle stanowisko zaakceptowane przez Komisję Europejską. Nie wiadomo, czy zyska akceptację, skoro dwa istotne akty prawne wprowadzające handel emisją CO₂ – decyzja Rady 2002/358/WE i dyrektywa 2003/87/WE (wydane wprawdzie przed datą akcesji) – mówią o wspólnym charakterze wysiłków na rzecz zmniejszania emisji.

2. Oczekiwany wzrost gospodarczy w Polsce spowoduje, że zużycie energii w produkcji, transporcie i konsumpcji będzie wzrastać. Ze względu na specyficzną strukturę nośników energii, w której dominują węgiel kamienny i węgiel brunatny,

¹¹ Układy odniesienia (*benchmarking*) ustalone na podstawie dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik mogą zostać wykorzystane przez państwa członkowskie do opracowywania krajowych planów rozdziału oraz mogą uwzględniać korzyści, wynikające z wcześniej podjętych działań.

nastąpi też wzrost emisji CO₂. Będzie ona wzrastać, mimo że przewidywany jest dalszy postęp w dziedzinie ograniczania jednostkowej energochłonności procesów wytwarzania. Dlatego też podstawowym celem strategicznym wyrażonym w polskim KPRU jest obecnie stopniowa stabilizacja, a dopiero później ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. W tym kontekście warto jednak zauważyć, że polityka UE w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych jest coraz bardziej restrykcyjna. Pomimo braku precyzyjnych celów na okres po 2012 r., pojawiają się sygnały o kilkudziesięcioprocentowej redukcji emisji CO₂ w perspektywie 2020 r. w stosunku do 1990 r.¹² Przy takim nastawieniu trudno będzie uzyskać akceptację dla scenariusza przejściowego utrzymywania poziomu emisji CO₂ w Polsce, szczególnie gdy inne kraje muszą czynić wysiłki dla jej obniżania.

3. W Unii istnieje zasada subsydiarności, przywołana także w pkt. 30 preambuły do dyrektywy 2003/87/WE. Wynikał z niej także nierównomierny rozdział zobowiązań do redukcji, a w szczególności przyzwolenie na to, by kraje „piętnastki” o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego mogły zwiększyć limit emisji. Natomiast sytuacja nowych państw członkowskich, które dziś posiadają rezerwę emisyjną w stosunku do celów emisyjnych protokołu z Kioto (poza Słowenią), nie została zasadniczo w dyrektywie uwzględniona. Potwierdza to jej art. 30 ust. 2, który stanowi, że: „Komisja sporządzi raport z realizacji dyrektywy, którego przedmiotem będzie m.in. sposób dostosowania programu wspólnotowego do potrzeb poszerzonej Unii Europejskiej”. Do czasu sporządzenia takiego raportu, co ma nastąpić do 30 czerwca 2006 r., nie ma sprecyzowanych zasad postępowania w takich sytuacjach. Przygotowując dyrektywę, zakładano, że Wspólnota przystąpi do handlu emisjami w sytuacji względnej równowagi na rynku uprawnień, czy może nawet pewnego niedoboru podaży. Tymczasem ewentualna akceptacja przez Komisję Europejską rezerw redukcji w nowych krajach Unii już na samym początku handlu emisjami oznaczałaby istnienie nadwyżki podaży, prowadzące do istotnego zmniejszenia cen pozwoleń emisyjnych, a w konsekwencji do zmniejszenia opłacalności przedsięwzięć tych podmiotów „starych” państw Unii, które zamierzały zredukować emisje i sprzedawać nadwyżkowe pozwolenia emisyjne.

4. „Stare” państwa członkowskie, a w szczególności te, które zobowiązały się do największych redukcji, mają duże problemy z wykonaniem swoich zobowiązań. Kraje te mogą zatem wykorzystać to, że w Dyrektywie podstawowy nacisk położono na konieczność takiego konstruowania planów rozdziału uprawnień emisyjnych, które zapewni osiągnięcie wspólnotowego celu redukcji emisji określonego w protokole z Kioto, a nie celów poszczególnych krajów z osobna. Wspólny cel dla UE 25 łatwiej będzie osiągnąć, jeśli uwzględni się redukcje nowych członków, które pokryją ewentualne niedobory redukcji niektórych „starych” państw Unii.

5. Istnieją uzasadnione opory Komisji Europejskiej w odniesieniu do możliwości przyznania niektórym instalacjom większej liczby uprawnień, niż by to wy-

¹² A. Gajda, *Energetyka zawodowa. Ograniczone możliwości redukcji emisji CO₂ w perspektywie 2020 roku*, „Biuletyn Miesięczny PSE” 2004 nr 7/8.

nikało z ich bieżących potrzeb. Grozi to bowiem nieuzasadnionym wzrostem emisji. Instalacje te mogłyby bowiem potencjalnie emitować na poziomie „historycznych” emisji, a nie takich, które wynikają z już osiągniętego postępu w dziedzinie redukcji. Komisja Europejska będzie zapewne akceptować jedynie takie rozwiązania, które uniemożliwią kierowanie na rynek uprawnień do emisji w ilości większej niż rzeczywiście osiągnięta redukcja emisji, związana z poprawą efektywności wykorzystania nośników energii. Oznacza to ograniczenie znacznej czy może nawet całej puli „historycznych” redukcji w nowych krajach członkowskich.

5. Korzyści z uczestnictwa w handlu emisjami

W 2001 r. Polska dysponowała znaczną rezerwą emisji CO₂ (ok. 130 mln t/a) w stosunku do poziomu wynikającego ze zobowiązań i nawet wzrost emisji w kolejnych latach nie stanowi zagrożenia dla wypełnienia zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto. Prognozy wskazują, że w okresie rozliczeniowym 2008-2012 rezerwa ta będzie wynosiła 60-100 mln t/a¹³. Zobowiązania Polski wynikające z protokołu z Kioto pozwalałyby w pierwszym okresie jego obowiązywania (2008-2012) sprzedawać w ramach handlu międzynarodowego ponad 700 mln uprawnień. Przychody z tego tytułu szacowane są, w zależności od zakładanej ceny pozwolenia, na 900-13 400 mln dolarów¹⁴. Jednak z dyrektywy 2003/87/WE wynika, że nadmiar redukcji emisji w ramach protokołu z Kioto nie może być przyznany zakładom uczestniczącym w handlu unijnym, choć każdy zakład może otrzymać tyle pozwoleń, ile potrzebuje do swej działalności¹⁵. Może to jednak w istotnym stopniu ograniczyć skalę korzyści polskich podmiotów dysponujących rezerwami, odnoszącą się do handlu wewnątrz Unii.

Trudno obecnie określić koszty programu redukcji emisji w skali Polski. W miarę dokładnie oszacowano je dla sektora energetycznego. Ocenia się, że w Polsce istnieje 220 elektrowni zawodowych i przemysłowych oraz 195 ciepłowni zawodowych i ok. 300 ciepłowni niezawodowych o mocy cieplnej powyżej 20 MW, które mogą się stać uczestnikami rynku emisji gazów cieplarnianych. W energetyce zawodowej w 2001 r. rezerwa redukcji emisji w stosunku do wymagań protokołu z Kioto wynosiła zaledwie 15 mln t. Muszą zatem być podjęte poważne działania inwestycyjne, przy czym znaczna część z nich wynika z konieczności redukcji innych gazów – SO₂ i NO_x. Po odliczeniu kosztów związanych z redukcją innych gazów szacunkowe koszty redukcji emisji CO₂ przez energetykę zawodową nie powinny przekroczyć poziomu 100 zł/t CO₂¹⁶. Koszty te stanowią wynik przyjętego w KPRU założenia dotyczącego minimalizacji ograniczeń w

¹³ Tamże.

¹⁴ A. Błachowicz i in., *Przewodnik po handlu emisjami*, Center for Clean Air Policy, Warszawa 2003, s. 9.

¹⁵ Tamże, s. 16 i 17.

¹⁶ A. Gajda, wyd. cyt.

zużyciu rodzimych paliw stałych oraz ostrożnego podejścia do wykorzystywania, w znacznej części importowanych, paliw gazowych.

Przy założeniu wzrostu cen uprawnień w stosunku do obecnego poziomu, w okresie 2005-2012 będą się kształtować na średnim poziomie 15 euro/t CO₂. W wyniku realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-modernizacyjnych oraz modernizacji dokonanych w latach 1988-2002 energetyka zawodowa osiągnie w latach 2008-2012 efekt trwałej redukcji emisji CO₂ w wysokości ok. 8% w stosunku do 1988 r. Ten efekt może być zaakceptowany jako wynik działań redukcyjnych, a uprawnienia z tym związane są dopuszczane do handlu na rynku europejskim. Potencjalną liczbę uprawnień do emisji, którą energetyka zawodowa może sprzedać na rynku, zapewniając jednocześnie pokrycie uprawnieniami wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną w kraju, oszacowano na ok. 92,5 mln t CO₂. W okresie 2005-2012 energetyka może więc uzyskać z handlu uprawnieniami przychód brutto na poziomie ok. 1,4 mld euro¹⁷. Widać zatem, że sprzedaż uprawnień może być istotnym źródłem finansowania procesów modernizacji energetyki.

Stwierdzenie to odnosi się też do całej gospodarki. W KPRU podkreśla się, że: „Polska, ze względu na dokonany już wcześniej znaczący postęp w redukcji emisji CO₂ oraz nabierającą rozpędu gospodarkę, jest żywotnie zainteresowana uczestnictwem w europejskim handlu emisjami. Możliwe korzyści z uczestnictwa w systemie handlu uprawnieniami do emisji krajowych przedsiębiorstw zintensyfikują dalsze modernizacje techniczne i technologiczne, a tym samym zwiększą konkurencyjność przemysłu na rynkach światowych”¹⁸.

Zważywszy na wymienione wątpliwości i ograniczenia, zapewne trudno będzie uzyskać pełną akceptację Komisji Europejskiej w kwestii polskiego podejścia wyrażonego w KPRU. Przyjęcie ich dla Polski musiałoby skutkować rozciągnięciem na pozostałe nowe państwa unijne, które również dysponują nadwyżkami redukcji. Konieczne więc będzie zapewne poczynienie pewnych ustępstw. Można je jednakże uczynić, zyskując w zamian ustępstwa Unii w kwestii równie kosztownych redukcji w zakresie SO₂ i NO_x. Istnieją bowiem nadal wątpliwości, wynikające z nieprzesądzenia ostatecznych rozwiązań dotyczących sposobu spełniania wymagań w zakresie ograniczenia emisji SO₂ i NO_x. Korzystne byłoby dla Polski uzyskanie zgodny Komisji Europejskiej na:

- wdrożenie dyrektywy 2001/80/WE przez Krajowy Plan Redukcji Emisji (KPRE), a nie przez standardy emisyjne,
- zastosowanie handlu uprawnieniami do emisji SO₂ i NO_x zamiast zaostrzania wymagań nakazowo-kontrolnych,
- ewentualne podjęcie próby renegocjacji sektorowych limitów emisji SO₂ i NO_x, w szczególności uzasadniając to potrzebą zapewnienia efektywności z uwzględnieniem ekologicznych kosztów zewnętrznych.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ *Krajowy Plan...*

Poczynienie ustępstw odnoszących się do handlu emisją CO₂ może zatem zmniejszyć koszty programów redukcji, do których realizacji Polska jako kraj unijny jest zobowiązana, a które prowadzą do nadmiernej redukcji emisji z punktu widzenia efektywności tego procesu. W szczególności może przyspieszyć wprowadzenie w Polsce, a może nawet w skali Unii handlu emisją SO₂ i NO_x. Wartość rynku uprawnień w zakresie SO₂ w USA jest oceniana na 2,5 mld dolarów rocznie, a w bliskiej perspektywie może się zwiększyć do 20 mld dolarów, czyli osiągnąć skalę porównywalną z rynkiem węgla. Rozwój unijnego systemu handlu uprawnieniami leży w interesie Polski i nasz kraj powinien o taki rozwój zabiegać.

Literatura

- Błachowicz A. i in., *Przewodnik po handlu emisjami*, Center for Clean Air Policy, Warszawa 2003.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dziennik Urzędowy UE 32003L0087 z 25.10.2003.
- Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Rynek pozwoleń na emisję zanieczyszczeń na przykładzie SO₂ w energetyce polskiej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2002.
- Gajda A., *Energetyka zawodowa. Ograniczone możliwości redukcji emisji CO₂ w perspektywie 2020 roku*, „Biuletyn Miesięczny PSE” 2004 nr 7/8.
- Implementing Domestic Tradeable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999.
- Implementing Domestic Tradeable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 2002.
- Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do Emisji CO₂. Pierwszy okres rozliczeniowy 2005-2007*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.
- Kreczka A., *Doświadczenia USA we wdrażaniu handlu emisjami*, „Biuletyn Miesięczny PSE” 2004 nr 2.
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates*, KOM (2001) 581 endg. – Amtsblatt C 75 E vom 26.3.2002.

SELECTED ASPECTS OF POLAND'S PREPARATIONS FOR PARTICIPATION IN EUROPEAN CO₂ EMISSION TRADING MARKET

Summary

In the first part of the paper the political and legal grounds for the emission rights market in the European Union are presented. The second part discusses the problems concerning the implementation of the market in Poland: the initial allocation of emission rights, potential areas of controversy in setting emission rights quotas. In the final part the author points out the economic benefits of participation in the emission trading system.

Dr Andrzej Graczyk jest pracownikiem Katedry Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.