



Anna Paławska
dyrektor
Polskiego Stowarzyszenia
Energetyki Wiatrowej

Co z klimatem? ... wokół Wspólnych Wdrożeń

Ochrona klimatu priorytetem?

Polityka polskiego rządu w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu jest w teorii spójna i niezmienna od lat. Zgodnie z deklaracjami, jako kraj, chcemy i podejmujemy wiele działań na rzecz ochrony klimatu globalnego.

Polska ratyfikowała przecież *Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (1994), a także *protokół z Kioto* do Konwencji (2002), który wszedł w życie w lutym 2005 r. Rada Ministrów przyjęła w 2003 r. ambitną politykę klimatyczną (*Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*). Ponadto w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powołany został Krajowy Sekretariat *Joint Implementation*, a do prawa krajowego w 2004 r. na mocy ustawy (ustawa z 22 grudnia 2004 r. *O handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*) transponowana została dyrektywa 2003/87/WE, ustanawiająca system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty i zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.

Ponadto, jako kraj członkowski Unii Europejskiej, staramy się wypełniać ciężące na nas zobowiązania do przedkładania Komisji Europejskiej *Krajowych planów rozdziału uprawnień* (do tej pory złożyliśmy 2 – na lata 2005–2007 i na lata 2008–2012), powołaliśmy także w 2006 r. Krajowego Administratora Handlu Uprawnieniami do Emisji.

Co więcej, w wyniku przekształceń w Ministerstwie Środowiska utworzony został osobny departament – Departament Globalnych Problemów Środowiska i Zmian Klimatu – do którego zadań należy m.in.: *opracowywanie, monitorowanie i doskonalenie zasad funkcjonowania mechanizmów wspomagających realizację zadań ekologicznych (handel emisjami, wspólne wdrożenia, mechanizm czystego rozwoju, świadectwa pochodzenia, zielone certyfikaty) oraz prowadzenie spraw związanych z realizacją umów międzynarodowych, w tym Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z protokołem z Kioto*.

Minister Środowiska deklaruje potrzebę poprawy stanu wiedzy i świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. W tym celu m.in. zorganizował konferencję prasową *Konwencja klimatyczna i protokół z Kioto szansą zrównoważonego rozwoju kraju* (luty 2006 r.) oraz uroczyście

otworzył w Polsce kampanię promocyjno-edukacyjną na rzecz ochrony klimatu, zorganizowaną przez Komisję Europejską *Ty też masz wpływ na zmiany klimatu* (czerwiec 2006 r.).

Jeżeli dodamy do tego fakt, iż jako kraj wypełniliśmy już ciężące na nas zobowiązania i obniżyliśmy emisję CO₂ o więcej niż wymagane na mocy *protokołu z Kioto* 6% w stosunku do roku bazowego 1988, to właściwie można by uznać, że realizacja polityki klimatycznej traktowana jest w Polsce priorytetowo. Czy tak jest rzeczywiście?

Polityka klimatyczna – jak to się robi po polsku?

Bliższe spojrzenie na politykę klimatyczną rozczarowuje. Analiza podejmowanych działań ewidentnie wskazuje na to, iż strona rządowa głównie stara się nadążyć z wyrwykowym wypełnianiem wymogów nałożonych na Polskę przez Unię Europejską. Takie podejście sprawia, że krajowa polityka klimatyczna sprowadza się właściwie do działań na rzecz wdrożenia systemu handlu emisjami, czyli implementacji dyrektywy 2003/87/WE, a jej horyzont kończy się na roku 2012, czyli okresie obowiązywania *protokołu z Kioto*.

Koncentracja na utworzeniu *Krajowego planu rozdziału uprawnień* i uruchomieniu *Krajowego rejestru* zmarginalizowała znaczenie innych narzędzi realizacji polityki klimatycznej, w tym działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej czy wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (wymaganego na mocy dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych). Brakuje jasnej strategii implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/81/EC w sprawie krajowych pułapów emisji dla niektórych zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/EC w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw. Nie ma klarownego pomysłu na osiągnięcie celów *protokołu siarkowego*.

W ostatnim czasie rząd podejmuje niezrozumiałe działania w zakresie wykorzystania mechanizmu wspólnych wdrożeń (JI, *Joint Implementation*), który mógłby być remedium na wiele z w.w. bolączek, związanych zarówno z ochroną klimatu, jak i dywersyfikacją źródeł dostaw energii.

Joint Implementation – dziecko gorszego boga?

Wspólne wdrożenia są równorzędnym w stosunku do handlu emisjami mechanizmem elastyczności, ustanowionym na mocy *protokołu z Kioto*, pozwalającym na osiągnięcie redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Jako potencjalne projekty JI kwalifikują się właściwie wszystkie przedsięwzięcia, pozwalające na uniknięcie lub redukcję emisji gazów cieplarnianych (poza wykorzystaniem energetyki atomowej), czyli np. wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, poprawa efektywności energetycznej, przejście na mniej emisyjne nośniki energii etc.

Ilość unikniętych emisji (ERU, *Emission Reduction Units*) wyliczana jest w procesie przygotowania i zatwierdzania projektów jako projekty JI. Po zatwierdzeniu projektów przez Ministerstwo Środowiska (uzyskanie Listu Zatwierdzającego) Jednostki Redukcji Emisji gazów cieplarnianych mogą być sprzedawane przez gospodarzy projektów do funduszy węglowych, zajmujących się zakupem tych jednostek w imieniu rządów krajów zobowiązanych do obniżenia emisji CO₂ w latach 2008–2012 lub na rzecz prywatnych firm zainteresowanych pozyskaniem tych jednostek na własny użytek. Jednostki Redukcji Emisji określają liczbę ton CO₂ zaoszczędzonych (niewyemitowanych) w systemie elektroenergetycznym, np. dzięki zastąpieniu generacji konwencjonalnej przez produkcję energii w źródłach odnawialnych.

Dotychczas, zgodnie z danymi publikowanymi przez Ministerstwo Środowiska, w Polsce oficjalnie zatwierdzonych zostało jedynie 7 projektów. Proces przygotowania dokumentacji projektowej oraz przeprowadzenia całej procedury jest bowiem dość żmudny i kosztowny. Wymaga przygotowania wielu dokumentów (Wstępny opis projektu, tzw. *Project Idea Note*; Dokumentacji projektowej, tzw. *Project Design Document, biznesplan*, raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, opinii gminy etc.) oraz uzyskania raportu walidacji ze strony niezależnej jednostki weryfikującej. W proces ten, po stronie administracji rządowej, zaangażowane jest przede wszystkim Ministerstwo Środowiska, które wydaje najpierw Listy Popierające, wstępnie akceptujące projekty jako projekty JI, a następnie Listy Zatwierdzające, które stanowią zobowiązanie Polski do przekazania odpowiedniej liczby Jednostek Redukcji Emisji na konto strony nabywającej te jednostki.

Pomimo przeciągających się procedur i braku jednoznacznych wytycznych zatwierdzania projektów JI, inwestorzy – szczególnie ci zainteresowani realizacją inwestycji w odnawialne źródła energii – chętnie zgłaszali swoje projekty do zatwierdzenia, przede wszystkim z uwagi na ograniczone możliwości uzyskania dofinansowania realizacji projektów z innych źródeł. Przychody ze sprzedaży Jednostek Redukcji Emisji stanowiły dla nich ważny element montażu finansowego.

Kto wstrzymuje zatwierdzanie projektów Joint Implementation?

Mniej więcej od listopada 2005 r. Ministerstwo Środowiska nieoficjalnie wstrzymało proces wydawania Listów

Popierających i Zatwierdzających, nie przedstawiając żadnego uzasadnienia w tej sprawie ani oficjalnego komunikatu o zawieszeniu wykorzystania mechanizmu JI w Polsce. Brak informacji na temat dalszej możliwości realizacji projektów JI w Polsce, obowiązujących procedur, w tym terminów uzyskiwania Listów Popierających i Zatwierdzających, wywołał duży niepokój na rynku inwestorów zainteresowanych realizacją projektów z zakresu energetyki odnawialnej, zamierzających wykorzystywać mechanizm JI jako element wsparcia realizacji tych projektów. Inwestorzy planujący inwestycje w Polsce są zdezorientowani, nie wiedzą, czy i w jakim trybie mogą zgłaszać projekty. Ci zaś, którzy zgłoszyli już wymagane dokumenty, nie mają informacji, kiedy i czy w ogóle uzyskają oficjalne zatwierdzenie. Sytuacja szczególnie dotyka inwestorów, których projekty znajdują się już na zaawansowanym etapie zatwierdzania, którzy pomimo spełnienia wszystkich formalnych wymogów i ponieśienia wysokich kosztów przeprowadzenia procedury, często po kilka lub nawet kilkanaście miesięcy czekają na wydanie Listów Zatwierdzających.

Czy aby wszystko odbywa się w imię sprzętania bałaganu z projektami Joint Implementation?

Nieprzewidywalność czasu trwania procedury zatwierdzania projektów jako projektów JI zawsze była bolączką inwestorów i funduszy węglowych, zainteresowanych zakupem Jednostek Redukcji Emisji w Polsce. Jednak dziś inwestorzy, którzy wcześniej narzekali na brak publicznie dostępnych danych na temat emisji pozwalających na prawidłowe wyliczenie liczby Jednostek Redukcji Emisji wygenerowanych przez projekty czy subiektywny podział Jednostek Redukcji Emisji pomiędzy gospodarzy projektów i Polskę jako kraj-gospodarza (Ministerstwo Środowiska zatrzymywało dotychczas od 10% do nawet 50% jednostek redukcji emisji wygenerowanych przez projekt), zdezorientowani są zupełnie. Nie wiedzą czy i kiedy zatwierdzanie projektów zostanie wznowione. Do tego dochodzi niepewność, czy w związku z utworzoną w ramach KPRU na lata 2008–2012 rezerwą na JI możliwe będzie zatwierdzanie nowych, nieobjętych rezerwą projektów.

Imienna lista przedsięwzięć, które zostały uwzględnione w rezerwie nie jest publicznie dostępna. Brak jest również informacji na temat możliwości transferu jednostek przypisanych zgłoszonym już projektom na rzecz nowych inwestycji, w przypadku gdy któryś z projektów z *imienną listą* nie zostanie zrealizowany.

Spraw, które wymagają pilnego uregulowania jest zdecydowanie więcej. Potrzebna jest transpozycja do prawa krajowego zapisów tzw. dyrektywy łączącej (dyrektywy 2004/101/WE zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie z uwzględnieniem mechanizmów projektowych *protokołu z Kioto*), która umożliwi wymianę Jednostek Redukcji Emisji na pozwolenia na emisję w ramach systemu handlu emisjami (termin na dokonanie tej transpozycji zapisany w dyrektywie upłynął 13 listopa-



da 2005 r.). Inwestorzy czekają także na standaryzację formularzy zgłaszanych dokumentów, określenie terminów rozpatrywania wniosków etc.

Co na to Kodeks postępowania administracyjnego?

Czy jednak nieuporządkowanie pewnych spraw związanych z funkcjonowaniem JI w Polsce może stanowić podstawę do nagłego, niepoprzedzonego żadnym komunikatem, wstrzymania wydawania Listów Popierających i Zatwierdzających, wprowadzenia stanu nieoficjalnego zawieszenia, który trwa już przeszło 8 miesięcy?!

Cała sytuacja jest zupełnie niezrozumiała, żeby nie powiedzieć kuriozalna. Postępowanie urzędników, którzy nie odpowiadają na zapytania inwestorów, dotyczące zgłoszonych przez nich projektów oraz prośby organizacji pozarządowych o spotkanie celem uzyskania wyjaśnień, jest szokujące i stoi w sprzeczności zarówno z zasadami KPA, jak i regulaminem pracy Ministerstwa. Zgodnie z nieoficjalnymi wypowiedziami urzędników, *status quo* może się utrzymywać aż do czasu uchwalenia przez Sejm nowelizacji ustawy z 22 grudnia 2004 r. O *handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, tj. zgodnie z założonym w projekcie harmonogramem aż do 1 stycznia 2007 r.!

Inwestorzy alarmują, iż oczekiwanie na uregulowanie zasad zatwierdzania projektów JI do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy, której projekt przygotowany został w czerwcu 2006 r., może formalnie uniemożliwić zatwierdzenie wielu inwestycji, które do tego czasu z uwagi na normalny proces inwestycyjny, harmonogramy i obowiązki wynikające z umów handlowych, oddane zostaną już do użytku.

Czy zatem zdesperowani inwestorzy powinni ruszyć na wojnę z Ministerstwem Środowiska? Czy Ministerstwo jest przygotowane na zwrot kosztów poniesionych przez inwestorów na przygotowanie dokumentacji projektowej i jej weryfikację? Czy w budżecie Ministerstwa są środki na odszkodowania z tytułu utraconych korzyści – nieuzyskania przychodów ze sprzedaży Jednostek Redukcji Emisji, pomimo wypełnienia wszystkich formalnie obowiązujących w dniu aplikowania wymogów? I w końcu najważniejsze – dlaczego Polska nie chce umożliwić wspierania proekologicznych inwestycji, w dodatku zagranicznymi pieniędzmi?

Co leży w interesie Polski?

Realizacja projektów JI przede wszystkim umożliwia uzyskanie redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Należy jednak pamiętać także o tym, że poza efektem ekologicznym, Polska jako kraj-gospodarz projektów JI odnosi wiele dodatkowych korzyści w postaci transferu najnowocześniejszych technologii, rozwoju infrastruktury, promocji gmin wiejskich, wzrostu zatrudnienia w polskich firmach zaangażowanych w przygotowanie projektów. Co więcej, wykorzystanie JI nie obciąża budżetu państwa, gdyż środki na zakup Jednostek Redukcji Emisji pochodzą ze źródeł zagranicznych – z funduszy węglowych lub prywatnych przedsiębiorstw zainteresowanych ich nabyciem. W dodatku realizacja projektów JI przybliży Polskę do osiągnięcia wielu, deklarowanych jako strategiczne, celów. Można do nich zaliczyć chociażby osiągnięcie 7,5% udziału energii ze źródeł odnawialnych w krajowym zużyciu energii w 2010 r., dywersyfikację źródeł energii czy poprawę efektywności energetycznej.

Jaka jest zatem przyszłość mechanizmu JI w Polsce? Czy Ministerstwo Środowiska działa na rzecz poprawy klimatu do realizacji projektów JI, a obecne trudności to jedynie chwilowa anomalia?