

20 lipca 2012

## **SKRÓCONA ANALIZA DECYZJI KOMISJI ODNOŚNIE POLSKIEGO WNIOSKU O PRZEJŚCIOWE DARMOWE PRZYDZIAŁY NA MOCY ART. 10C DYREKTYWY O ETS.**

W dniu 13 lipca 2012 r. Komisja wydała decyzję w sprawie planów Polski o przeznaczeniu ponad 404 mln przejściowe bezpłatne uprawnień dla sektora elektroenergetycznego (decyzja).<sup>i</sup> Ta pula uprawnień jest warta około € 7,1 miliardów i zostanie wydana operatorom w sektorze energetycznym między 2013 i 2019 rokiem w drodze odstępstwa od zasady pełnej aukcji w kolejnej fazie ETS. Końcowy wniosek Polski, w tym dodatkowe informacje oraz wszelkie plany modyfikacji nie zostały jeszcze opublikowane, a wnioski oparte są na projekcie planu opublikowanym przez Polskę w sierpniu 2011.<sup>ii</sup>

Decyzja stwierdza, że nie ma zastrzeżeń do wniosku Polski o alokację przejściowych wolnych uprawnień - pod warunkiem, że pewne zmiany są wykonane. 30 dużych nowych inwestycji w moce węglowe zostały wykreślone z polskiego Krajowego Planu Inwestycyjnego za niewypełnienie celów modernizacji. Te 30 inwestycji są identyczne jak tak zwane "fizycznie rozpoczęte" inwestycje, które zostały zaakceptowane jako kwalifikujące się do bezpłatnych uprawnień na podstawie dowodów przedstawionych przez Polskę. Ale ich wyłączenie z Krajowego Planu oznacza, że nie mogą korzystać z bezpłatnych uprawnień do finansowania kosztów ich budowy. Jeśli inwestycje te zostaną ostatecznie zbudowane i zaczną działać mogą rozpocząć otrzymywać pozwolenia - ale wartość tych świadczeń musi sfinansować inne inwestycje kwalifikujące się w modernizacji i czyste technologie.

### **Streszczenie decyzji w sprawie przydziału, ilości uprawnień**

145 istniejące elektrownie (instalacje do produkcji energii elektrycznej) w eksploatacji do 31 grudnia 2008, jak również 31 nowych elektrowni, dla których Polska twierdzi, że procesy inwestycyjne zostały fizycznie zainicjowane przed tym dniem, są uprawnione do otrzymania bezpłatnych uprawnień w ramach art. 10c Dyrektywy. Dla 30 z tych 31 instalacji fizycznie rozpoczętych, Komisja przyjęła twierdzenia Polski, że decyzje inwestycyjne zostały wykonane do dnia 31 grudnia 2008.<sup>iii</sup>

Zgodnie z decyzją, władze polskie wykazały, zapewniając "uzasadnione dowody", że budowę każdej instalacji rzeczywiście rozpoczęto przed 31 grudnia 2008, oraz, że decyzja inwestycyjna nie była uzależniona od możliwości otrzymania darmowych uprawnień.<sup>iv</sup> Kwalifikowalność fizycznie rozpoczętych inwestycji została zakwestionowana przez ClientEarth na podstawie informacji z publicznie dostępnych źródeł na temat stanu niektórych projektów, które nie zostały jeszcze zbudowane. Informacje te zostały przedstawione Komisji Europejskiej w styczniu 2012 roku.<sup>v</sup> Oficjalne dokumenty, przygotowane przez Polskę do weryfikacji kwalifikowalności instalacji nie zostały udostępnione publicznie. Dane o statusie poszczególnych instalacji w ramach grupy 31 projektów również nie zostały udostępnione.

Inwestycje zakwalifikowane do kategorii fizycznie rozpoczętych będą mogły otrzymać darmowe uprawnienia, gdy (jeśli) zaczną działać. Wytyczne Komisji<sup>vi</sup> jasno stwierdzają, że zakwalifikowane instalacje, które nie mają odpowiednich inwestycji dozwolonych w Krajowym Planie będą musiały oddać wartość pozwoleń firmom dokonującym inwestycji w Krajowym Planie.

## Streszczenie decyzji w sprawie Krajowego Planu Inwestycyjnego Polski

Państwa członkowskie stosujące przejściowe bezpłatne uprawnienia były zobowiązane do przedstawienia Krajowych Planów Inwestycyjnych (Krajowy Plan lub KPI) pokazujących, jak wartość darmowych uprawnień będzie wykorzystana na modernizację i dywersyfikację krajowych źródeł energii, i czyste technologie. Tylko inwestycje zawarte w Krajowym Planie mogą korzystać z wolnych uprawnień. Krajowy Plan Polski obejmował szereg projektów modernizacji i poprawy, ale również budowę 14 dużych nowych elektrowni węglowych.

W decyzji Komisja stwierdziła, że 30 proponowanych inwestycji nie było zgodnych z wymogiem określonym w art. 10c ust. 1) dyrektywy o ETS, i nie będą mogły być finansowane z wartości darmowych uprawnień. Inwestycje były wykreślone z Krajowego Planu na podstawie, że były identyczne z inwestycjami, o których twierdzono, że zostały fizycznie zainicjowane i nie mogły stanowić wartości dodanej do celu modernizacji sektora energii elektrycznej. Według Komisji, sam fakt, że fizycznie zainicjowana inwestycja ma zapewnić nową zdolność wytwórczą energii elektrycznej nie oznacza, że spełnia wymóg modernizacji.

Komisja ustaliła również, że możliwość uzależniania budowy tych elektrowni od otrzymania bezpłatnych uprawnień może prowadzić do powstania ryzyka wystąpienia nadmiernego zakłócenia konkurencji, oraz, że darmowe uprawnienia zostaną wykorzystane na sfinansowanie niekonkurencyjnych mocy wytwórczych lub, że będzie prowadzić do nieoczekiwanych zysków.

Efektom decyzji Komisji jest to, że wartość darmowych uprawnień nie może wspierać budowy większości nowych mocy węglowych planowanych w Polsce. Nie jest jasne, w jaki sposób decyzja Komisji wpłynie na decyzje w sprawie tych inwestycji.

### Co to oznacza w szczegółach

30 inwestycji skreślonych z Krajowego Planu są wymienione tylko według numeru referencyjnego. Jednak, po analizie Decyzji i treści projektu polskiego Krajowego Planu<sup>vii</sup>, nasza prowizoryczna ocena jest, że spośród największych projektów w nowe moce energetyczne wykorzystujących paliwa kopalne, następujące instalacje wydają się być odrzucone i nie będą zatem mogły korzystać z darmowych uprawnień do wsparcia kosztów budowlanych:

PL 0017 (PGE, **Opole**), PL 0018 (PGE, **Turów**), PL 0042 (ENEA, **Kozienice**), PL 0065 (EDF, **Rybnik**), PL 0126 (Tauron, **Elektrownia Jaworzno III-II**), PL 0127 (Tauron, **Blachownia**) PL 0133 (Tauron, **Katowice**), PL 0148 (Energa, **Ostrołęka**), PL 0171 (Vatenfall, **Siekierki**), PL 0180 (Kulczyk, **Północ-Pelplin**), PL 0274 (Melamina (PGE), **Puławy**)

Należy podkreślić, że ta prowizoryczna ocena musi być zweryfikowana z ostatecznym planem Polski przedłożonym Komisji, który musi jeszcze zostać upubliczniony, a szczegóły powinny być sprawdzane z odpowiednimi inwestorami lub Ministerstwem Środowiska. Wydaje się, że dwie duże nowe inwestycje oparte o paliwa kopalne (węgiel) pozostaną w polskim Planie Krajowym. Są to najprawdopodobniej Bielsko-Biała (PL 0134) i Lubin-Wrotków (PL 0035).

Odrzucenie tych projektów spowoduje, że Polska otrzyma w sumie mniej bezpłatnych uprawnień. Możliwe, że pozostałe projekty modernizacyjne w polskim Krajowym Planie (łącznie z każdą nową inwestycją węglową, która jest uwzględniona w Krajowym Planie) mogą otrzymać większe kwoty pomocy w tym procesie redystrybucji (pod warunkiem zatwierdzenia Pomocy publicznej). Jeśli Polska chce skorzystać z maksymalnej kwoty darmowych uprawnień, jest prawdopodobne, że decyzja o redystrybucji zostanie wydana w najbliższych miesiącach.

### **Kolejne kroki: zgoda Komisji na pomoc publiczną**

Decyzja Komisji jest zależna od zgody DG ds. Konkurencji na Pomoc publiczną. Jako że, przydział przejściowych bezpłatnych uprawnień i pozostałe inwestycje w Krajowym Planie zaliczają się do Pomocy publicznej, będą przeanalizowane i inwestycje mogą nadal być pozbawiane korzystania z wartości darmo uprawnień, lub mogą zostać zmniejszone lub przyłączone do nich warunki.

Polska musi powiadomić o swoich planach Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji. Następnie, w ciągu 2 miesięcy, Komisja dokona wstępnej oceny, i wyda decyzję, czy wszcząć formalne śledztwo. Jeśli formalne śledztwo zostanie otwarte proces może trwać do 18 miesięcy. Skargi mogą zostać składane przez zainteresowane firmy oraz państw członkowskich na podstawie nadmiernego zakłócenia konkurencji na rynku, i niespełnienia podstawowych testów, w tym korzyści dla środowiska naturalnego i konieczności pomocy.

### **Przejrzystość i jawność polskiego Krajowego planu i dowody**

Plan Polski przedłożony Komisji oraz informacje dodatkowe dostarczone w styczniu 2012 i lipcu 2012 nie zostały upublicznione. W odpowiedzi na wniosek ClientEarth i innych organizacji w listopadzie 2011 o dostęp do aplikacji Polski (i 7 innych państw członkowskich ubiegających się o przejściowe bezpłatnych uprawnień), Komisja wskazała, że dostęp będzie zapewniony gdy decyzje zostaną podjęte. Stosowna dokumentacja, w tym dowody przedstawione przez Polskę, o których mowa w Decyzji, powinny teraz zostać udostępnione publicznie. Dopóki informacja ta zostanie upubliczniona, pełna i ostateczna ocena decyzji Komisji i polskich planów nie jest możliwa.

### **Badanie skargi pod względem niewłaściwej transpozycji**

W lipcu 2011 ClientEarth i inne organizacje złożyły skargę do Komisji dostarczając dowodów potwierdzających nieprawidłową transpozycję dyrektywy o ETS przez Polskę w celu wczesnego wydania pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych (GHG) dla operatorów inwestycji, którzy twierdzili, że inwestycje zostały fizycznie wszczęte. Inwestycje te musiały uzyskać pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych przed dniem 30 czerwca 2011, i jeśli nie posiadają ważnych zezwoleń GHG zostaną one zakwalifikowane jako nowe podmioty i nie będą kwalifikowały się do bezpłatnych uprawnień. Dyrektywa ETS wyraźnie nie zezwala na przydział darmowych uprawnień 'nowym uczestnikom'. Modyfikacja zasad ETS, jakiej Polska dokonała poprzez wdrożenie dyrektywy do prawa krajowego pozwoliła jej wydawać puste pozwolenia na gazów cieplarnianych dla instalacji, które nie zostały jeszcze zbudowane. Co więcej, niektóre z pozwoleń nie były ważne i wiążące we wskazanym w dyrektywie dniu ostatecznej daty wydawania zezwoleń. Dowody tego zostały złożone do Komisji,

ale nie są wymienione w decyzji. Komisji. Śledztwo Komisji skargi na wyjątkowe naruszenia przepisów nadal trwa.

### **Wdrażanie przez Polskę: mechanizm monitoringu**

Wytyczne Komisji nałożone na Państwa Członkowskie do wykazania i wyjaśnienia mechanizmów jakie zostaną wdrożone w celu zapewnienia, że nieodpłatny przydział nastąpi zgodnie z wytycznymi Komisji, i Decyzji, w szczególności w celu zapewnienia, że równowartość darmowych uprawnień otrzymanych przez instalacje jest przekazywana na odpowiednie inwestycje w Krajowym Planie, tak aby uniknąć "nadzwyczajnych zysków" dla elektrowni. Polska proponuje, aby wydawać uprawnienia operatorom dopiero, gdy operator wykaże w raporcie, który ma obowiązek przedstawić do 15 lutego każdego roku, że kwalifikujące się inwestycje z Krajowego Planu, o wartości równoważnej do bezpłatnych uprawnień rzeczywiście zostały przeprowadzone w latach poprzednich. Nadzór tego procesu spoczywa na właściwych władzach, i ma nim być polski Ministerstwo Środowiska.

Istnieje data zakończenia wydania bezpłatnych uprawnień. Decyzja wymaga by uprawnień nie były wydawane po 31 grudnia 2019. Jeśli inwestycje są opóźnione, ostateczny termin to 28 lutego 2020. Wszelkie nieodpłatne przydziały, które nie zostały wydane przed tą datą, będą musiały być sprzedane na aukcji. Polska nie jest zmuszana do przyznania maksymalnej puli uprawnień (404 milionów) za darmo. Polska ma prawo do wystawienia na aukcji części tej puli i korzystać z dochodów z aukcji, pod warunkiem, że odbywa się w sposób niedyskryminujący, obiektywny i przejrzysty.

### **Kolejne kroki: Polska - Wniosek do dalszych zatwierdzeń do końca 2012 r.**

Decyzja jest uzależniona od wprowadzeniu przez Polskę kilku modyfikacji, adresujących obawy Komisji dotyczące metodologii przydziału, oraz redystrybucji pierwotnie zaproponowanych bezpłatnych uprawnień, które miały być przyznane instalacjom teraz wyłączonym przez Komisję.

Zmiany te muszą być wykonane i przekazane do oceny przed dniem 1 stycznia 2013. Zgodnie z dyrektywą ETS (Art. 10c (3)) metody alokacji muszą być oparte o zweryfikowane emisje w latach 2005-2007, czy o ex-ante poziomy efektywności. Komisja stwierdziła, że ta sama metoda przydziału uprawnień powinna mieć zastosowanie do wszystkich uprawnionych instalacji, dla których zweryfikowane dane o emisji istnieją, i że tylko jedna metoda przydziału uprawnień powinna mieć zastosowanie do każdej instalacji. W wielu przypadkach, Polska starała się stosować różne metody alokacji dla różnych "części" instalacji i Komisja odrzuciła to podejście.

## **CLIENTEARTH**

Marcin Stoczkiewicz  
Senior Lawyer  
mstoczkiewicz@clientearth.org

David Holyoake  
Law and Policy Advisor  
dholyoake@clientearth.org

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

## PRZYPISY:

---

<sup>i</sup> Decyzja Komisji w sprawie wniosku zgodnie z art 10c (5) dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, aby wydać przejściowe bezpłatne uprawnienia na modernizację sił wytwórczych energii elektrycznej zgłoszonych przez Polskę (C (2012) 4.609 wersja ostateczna).  
[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning/derogation/docs/comm\\_dec\\_2012\\_4609\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning/derogation/docs/comm_dec_2012_4609_en.pdf)  
Zobacz także Komisja Europejska, Handel emisjami: zasady Komisji dotyczące tymczasowych darmowych uprawnień dla elektrowni w Polsce, notatka z dnia 13 lipca 2012 w  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/561&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=pl>

Zobacz także towarzyszące "pytania i odpowiedzi, z dnia 13 lipca 2012 pod adresem:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/562&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=pl>

<sup>ii</sup> Projekt wniosku Polski o przydział darmowych uprawnień dostępny na:  
[http://www.mos.gov.pl/konsultacje\\_wniosek\\_bezplatne\\_uprawnienia\\_do\\_emisji](http://www.mos.gov.pl/konsultacje_wniosek_bezplatne_uprawnienia_do_emisji)  
Projekt Krajowego Planu Inwestycyjnego jest dostępny pod adresem:  
[http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011\\_08/7babcc62f25fca17253ba156c891c5a2.pdf](http://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_08/7babcc62f25fca17253ba156c891c5a2.pdf)  
Informacja ta jest przedmiotem niespełnionego wniosku o dostęp do dokumentów dotyczących wniosków Polski i 7 innych państw członkowskich z dnia 29 listopada 2011 oraz ponownego wniosku z dnia 13 lutego 2012 złożonych przez ClientEarth i inne organizacje. Komisja wskazała, że dokumenty zostaną ujawnione po publikacji swojej decyzji.

<sup>iii</sup> Decyzja wyjaśnia, że jedna instalacja nie została zakwalifikowana jako uzasadnienie wniosku Polski o darmowe uprawnienia. To jest instalacja PL-197 wymieniona w załączniku I do decyzji. Zgodnie z decyzją, podstawą odmowy jest fakt, że pozwolenie GHG zostało wydane w dniu 7 lipca 2011, po odpowiedniej dacie odcięcia przewidzianej w Dyrektywie o ETS (30 czerwca 2008).

<sup>iv</sup> W dokumencie Komisji 'Pytanie i odpowiedzi' (uwaga nr 1 powyżej), Komisja wyjaśnia rozumowanie za przyjęcia za fizycznie zainicjowane instalacje, które nie są jeszcze w trakcie budowy w następujący sposób:

Zgodnie z dyrektywą ETS, instalacje mogą kwalifikować się do bezpłatnego przydziału, nawet jeśli nie rozpoczęły jeszcze działania, pod warunkiem, że ich "proces inwestycyjny faktycznie wszczęto" przed końcem roku 2008. Takie instalacje będą jednak otrzymać bezpłatne przydziały tylko wtedy, gdy zaczną funkcjonować. Ocena, czy instalacje są uprawnione do bezpłatnego przydziału została przeprowadzona na podstawie oficjalnych dokumentów przedstawionych przez Polskę. Jeżeli te dokumenty dowodzą, że pewne instalacja kwalifikuje się, Komisja nie odrzuciła danej instalacji.

<sup>v</sup> zobacz notatkę prasową oraz steszczenie Raportu Due Diligence sporządzonego przez ClientEarth ze stycznia 2012.

<sup>vi</sup> Komisja Europejska, Komunikat 2011 / C 99/03, Wytyczne w sprawie opcjonalnego stosowania Artykułu 10c dyrektywy 2003/87/WE dostępne na stronie: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:099:0009:0028:PL:PDF>

<sup>vii</sup> <http://www.kobize.pl/materialy/aktualnosci/KSW-20110831-1512.pdf>.