

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.12.2009 r.

**DECYZJA KOMISJI**

**z dnia 11.12.2009 r.**

**dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych  
zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i  
Rady**

## DECYZJA KOMISJI

z dnia 11.12.2009 r.

### dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady

(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>1</sup>, w szczególności jej art. 9 ust. 3,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Pismem z dnia 30 czerwca 2006 r., zarejestrowanym przez Komisję w dniu 6 lipca 2006 r., Polska zgłosiła krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji na lata 2008-2012, przygotowany na mocy art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE. Pismem z dnia 29 grudnia 2006 r., zarejestrowanym w dniu 8 stycznia 2007 r. i przesłanym w odpowiedzi na pytania Komisji, oraz pismem z dnia 9 stycznia 2007 r., zarejestrowanym w dniu 23 stycznia 2007 r., Polska przedłożyła dodatkowe informacje w celu uzupełnienia zgłoszonego planu (zmieniony i uzupełniony krajowy plan rozdziału jest dalej zwany „krajowym planem rozdziału”).
- (2) W dniu 26 marca 2007 r. Komisja podjęła decyzję C(2007)1295 wersja ostateczna odrzucającą krajowy plan rozdziału. Polska dokonała zmiany krajowego planu rozdziału zgodnie z decyzją C(2007)1295 wersja ostateczna. Między innymi zmniejszono całkowitą ilość uprawnień, którą zamierzano przydzielić. Polska wdrożyła zmieniony krajowy plan rozdziału zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE. Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>2</sup> polski krajowy plan rozdziału został wprowadzony do niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty, a poszczególnym instalacjom przyznano uprawnienia na lata 2008 i 2009. Równocześnie Polska wniosła sprawę o unieważnienie decyzji C(2007)1295 wersja ostateczna (sprawa T-183/07). W dniu 23 września 2009 r. Sąd Pierwszej Instancji (pierwsza izba) wydał wyrok unieważniający decyzję. Wspólna interpretacja wyroku osiągnięta w kontaktach między służbami Komisji a polskimi urzędnikami wskazuje na potrzebę podjęcia przez Komisję, w terminie trzech miesięcy od wydania wyroku, nowej decyzji, niezależnie od tego, czy zostanie wniesione odwołanie. Polscy

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32, (Dz.U. L 338 z 13.11.2004, s. 18).

<sup>2</sup> Dz.U. L 386 z 29.12.2004, s. 1.

urzędnicy stwierdzili, że nie złożą wcześniej zmienionego krajowego planu rozdziału. W związku z powyższym Komisja dokonała ponownej oceny krajowego planu rozdziału, którego dotyczyła decyzja C(2007)1295.

- (3) Komitet ds. Zmian Klimatu powołany na mocy art. 9 decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto<sup>3</sup> dokonał analizy krajowego planu rozdziału w dniu 22 września 2006 r. i wezwał Komisję do oceny wszystkich krajowych planów rozdziału w sposób konsekwentny, spójny i solidny. W tym kontekście Komitet ds. Zmian Klimatu podkreślił potrzebę zastosowania danych z 2005 r. dotyczących zweryfikowanych emisji jako ważnego elementu oceny drugiego okresu stosowania krajowych planów rozdziału. Komitet ds. Zmian Klimatu podkreślił również między innymi zasadnicze znaczenie przejrzystych i wiarygodnych danych bazowych oraz przewidywanych emisji i wezwał Komisję do uwzględnienia znaczenia potrzeby zachowania integralności rynku wewnętrznego oraz uniknięcia nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji. Komitet z niepokojem zauważył, że proponowany pułap znacznie przekracza zweryfikowany poziom emisji z 2005 r. i wezwał Komisję do sprawdzenia, czy instalacjom nie przydziela się więcej uprawnień, niż jest to potrzebne. Komitet wezwał również Komisję do porównania proponowanego rozdziału z prognozami i środkami przewidzianymi przez Polskę dla sektorów uczestniczących i nieuczestniczących w systemie handlu uprawnieniami, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętych założeń dotyczących wskaźników wzrostu oraz tendencji w zakresie intensywności emisji dwutlenku węgla; do porównania rozdziału uprawnień przez Polskę do ostatnich i przewidywanych emisji; oraz do zbadania uzasadnienia odstępstw od ostatnich i przewidywanych emisji w sektorze uczestniczącym w systemie handlu uprawnieniami. W niniejszej decyzji uwzględniono poglądy Komitetu ds. Zmian Klimatu i jest ona z nimi zgodna.
- (4) Krajowy plan rozdziału uprawnień narusza kryteria 1, 2 i 3 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE, ponieważ całkowita ilość uprawnień, które mają zostać przydzielone, jest wyższa, niż ilość wynikająca z ocen rzeczywistego i przewidywanego postępu, dokonanych zgodnie z decyzją 280/2004/WE oraz wyższa, niż wynika to z potencjału, w tym także potencjału technicznego, działań objętych programem Wspólnoty na rzecz redukcji emisji. Kryteria 2 i 3 przewidują zastosowanie metodologii porównującej proponowane przez Polskę ilości z najbardziej reprezentatywnymi danymi dotyczącymi emisji, uwzględniając wzrost gospodarczy i stopień poprawy w zakresie intensywności emisji dwutlenku węgla. Zgodnie z kryterium 1 całkowita ilość uprawnień, które mają zostać przydzielone, nie powinna przekraczać ilości, która może być wymagana do rygorystycznego zastosowania kryteriów załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE.
- (5) W odniesieniu do kryterium 2 podano, że rzeczywiste zweryfikowane emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych systemem wspólnotowym wyniosły w Polsce w 2005 r. 203,149576 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, w porównaniu z przydziałem w ramach systemu wspólnotowego na ten rok wynoszącym 237,566730 mln ton, czyli o 34 mln ton więcej, niż rzeczywiste emisje. W odniesieniu do roku 2006 podano, że rzeczywiste emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych systemem wspólnotowym wyniosły w Polsce 209,616290 mln ton, w porównaniu z przydziałem w ramach systemu wspólnotowego na ten rok wynoszącym 237,566730 mln ton, czyli

---

<sup>3</sup> Dz.U. L 49 z 19.2.2004, s. 1.

o 27 mln ton więcej, niż rzeczywiste emisje. W odniesieniu do roku 2007 podano, że rzeczywiste emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych systemem wspólnotowym wyniosły w Polsce 209,618357 mln ton, w porównaniu z przydziałem w ramach systemu wspólnotowego na ten rok wynoszącym 237,551820 mln ton, czyli o 27 mln ton więcej, niż rzeczywiste emisje. W latach 2005-2007 przydzielono łącznie 90,273757 mln ton więcej, niż wynosiły emisje. Są to wiarygodne i dokładne dane dotyczące emisji, które Komisja wykorzystuje do porównania z proponowanymi przez Polskę ilościami dla celów oceny w ramach kryteriów 2 i 3, ponieważ zostały one zgłoszone przez poszczególne instalacje w Polsce objęte systemem wspólnotowym i zostały niezależnie zweryfikowane zgodnie z art. 15 dyrektywy 2003/87/WE.

- (6) Komisja zauważa, że Polska zwiększyła zakres działań objętych dyrektywą 2003/87/WE między pierwszym a drugim okresem handlu uprawnieniami, zgodnie z wytycznymi Komisji<sup>4</sup>. Podano, że rzeczywiste zweryfikowane emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych systemem wspólnotowym wyniosły w Polsce w 2008 r. 204,107419 mln ton. Odpowiada to zakresowi instalacji włączonych przez Polskę do systemu wspólnotowego w drugim okresie. Komisja porównała tę liczbę do proponowanej przez Polskę wielkości przydziałów na 2008 r. wynoszącej 284,648332 mln ton, czyli o ponad 80 mln ton (39 %) więcej, niż rzeczywiste zweryfikowane emisje gazów cieplarnianych podane przez polskie instalacje za 2008 r.
- (7) Rzeczywiste zweryfikowane emisje gazów cieplarnianych, o których mowa w motywach 5 i 6, zaś w szczególności zawyżenie emisji w 2008 r. o ponad 80 mln ton wzbudzają wątpliwości co do wiarygodności metodyki stosowanej w opracowywaniu krajowego planu rozdziału i prognoz emisji na lata 2009-2012.
- (8) W odniesieniu do kryterium 3 Komisja zauważa, że aby zapewnić zgodność krajowego planu rozdziału z potencjałem, w tym także potencjałem technicznym, działań objętych programem na rzecz redukcji emisji, wymagana jest ocena całkowitych przydziałów opierająca się w szczególności na prognozach wzrostu gospodarczego i stopniu poprawy w zakresie intensywności emisji dwutlenku węgla<sup>5</sup>. Komisja dokonała oceny dostępnych danych, łącznie z danymi dostępnymi publicznie, w celu porównania tych danych z przewidywanymi emisjami w Polsce. W celu oszacowania, jaka całkowita ilość uprawnień jest zgodna z potencjałem, w tym także potencjałem technicznym, działań objętych programem Wspólnoty na rzecz redukcji emisji, niezależnie zweryfikowane łączne dane z 2005 r. dotyczące emisji z instalacji objętych systemem wspólnotowym zostały pomnożone przez dwa czynniki: prognozowany wzrost produktu krajowego brutto (PKB) oraz stopień poprawy w zakresie intensywności emisji dwutlenku węgla, w okresie od 2005 r., za który dostępne są niezależnie zweryfikowane dane, do 2010 r. Komisja uważa, że dane dla roku 2010 stanowią reprezentatywną średnią ze stosownego okresu pięcioletniego 2008-2012, jako że rok ten występuje w środku tego okresu. Otrzymane dane porównuje się z przydziałami proponowanymi przez Polskę, w celu określenia, w jakim stopniu są one zgodne z kryterium 3, biorąc pod uwagę, że Polska zwiększyła zakres działań objętych dyrektywą 2003/87/WE między pierwszym a drugim okresem,

---

<sup>4</sup> Punkt 36 dokumentu COM(2005)703 wersja ostateczna, objaśniony w „definicjach skoordynowanych” dodatkowych instalacji energetycznego spalania, zawartych w protokole z posiedzenia Komitetu ds. Zmian Klimatu z dnia 31 maja 2006 r.

<sup>5</sup> Zob. w szczególności pkt 11 dokumentu COM(2005)703 wersja ostateczna.

zgodnie z dalszymi wytycznymi Komisji<sup>6</sup>. Komisja uważa, że model PRIMES<sup>7</sup> oferuje wiarygodne dane szacunkowe dotyczące wzrostu PKB oraz stopnia poprawy w zakresie intensywności emisji dwutlenku węgla i może zostać zastosowany dla celów porównania z danymi proponowanymi przez Polskę. Model PRIMES od dawna był wykorzystywany do analizy środków politycznych dotyczących energii i klimatu, w tym do oceny skutków unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego, a jego założenia bazowe<sup>8</sup> są regularnie uaktualniane w celu odzwierciedlenia najbardziej prawdopodobnych przyszłych tendencji. Ponadto założenia bazowe są zatwierdzane przy udziale ekspertów z państw członkowskich. Obliczenie potencjału technicznego na podstawie tych czynników i danych dostępnych w momencie przyjęcia decyzji C(2007)1295 wersja ostateczna przyniosło następujące wyniki<sup>9</sup>:

Zweryfikowane emisje w 2005 r. (w t ekwiwalentu CO2)	Współczynnik wzrostu PKB 2005-2010	Współczynnik poprawy w zakresie intensywności emisji CO2 2005-2010	Wynikłe szacowane emisje w 2010 r. (w t ekwiwalentu CO2)	Zmiana zakresu między pierwszym a drugim okresem handlu (w t ekwiwalentu CO2)	Wynikłe szacowane średnie emisje w drugim okresie handlu (w t ekwiwalentu CO2)
203149576	1,264803	0,786510	202089177	6288400	208377577

- (9) Komisja zauważa, że szacunkowa ilość możliwych emisji z uwzględnieniem potencjałów jest o 4 mln ton wyższa, niż podane zweryfikowane emisje w Polsce w 2008 r. Przy uwzględnieniu ostatnich danych dotyczących PKB, co prowadziłoby do uzyskania niższego współczynnika wzrostu PKB<sup>10</sup>, emisje mogłyby być jeszcze niższe niż 208 mln ton rocznie, chociaż niższy współczynnik poprawy intensywności emisji

<sup>6</sup> Punkt 36 dokumentu COM(2005)703 wersja ostateczna, objaśniony w „definicjach skoordynowanych” dodatkowych instalacji energetycznego spalania, zawartych w protokole ze spotkania Komitetu ds. Zmian Klimatu z dnia 31 maja 2006 r.

<sup>7</sup> PRIMES to model symulujący stan równowagi rynkowej w odniesieniu do popytu i podaży energii w państwach członkowskich UE. Model ustala równowagę poprzez znalezienie ceny dla każdego rodzaju energii w taki sposób, że ilość, jaką producenci chcą produkować, jest równa ilości, jaką konsumenci chcą wykorzystać. Równowaga jest stała (dla każdego okresu), ale powtarzalna z biegiem czasu w dynamicznych stosunkach. Jest to model behawioralny, ale również przedstawia on w sposób jednoznaczny i szczegółowy dostępne technologie związane z popytem i podażą energii oraz technologie obniżające zanieczyszczenie. System ten stanowi odzwierciedlenie kwestii związanych z gospodarką rynkową, strukturą przemysłu, polityką dotyczącą energii i ochrony środowiska oraz regulowaniem tej polityki. Uważa się, że powyższe kwestie wpływają na zachowania rynkowe podmiotów związanych z systemem energetycznym. Modelowa struktura PRIMES odzwierciedla podział procesu podejmowania decyzji między podmioty, które indywidualnie decydują o popycie, podaży, połączeniu popytu i podaży oraz o cenach. Następnie część modelu PRIMES zajmująca się integracją rynkową dokonuje symulacji oczyszczania rynku. PRIMES jest modelem ogólnego przeznaczenia. Został on stworzony do celów prognozowania, tworzenia scenariuszy i analiz wpływu politycznego. Dalsze informacje dostępne są na stronie internetowej: <http://www.e3mlab.ntua.gr/>.

<sup>8</sup> Przykładami założeń bazowych są przyszłe zmiany dotyczące ludności, ceny paliw itd.

<sup>9</sup> Wzór obliczony ponownie z wykorzystaniem uaktualnionych danych dotyczących emisji z 2005 r.

<sup>10</sup> Połączenie rzeczywistych danych dotyczących wzrostu PKB w latach 2005-2008 opublikowanych przez Eurostat z danymi na lata 2009 i 2010 z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z jesieni 2009 r. (European Economy 10/2009, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16055\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf)) prowadzi do uzyskania współczynnika wzrostu PKB wynoszącego 1,226912.

dwutlenku węgla mógłby częściowo zrekompensować skutki wolniejszego wzrostu PKB. Dostępne dane statystyczne wykazują jednak znaczącą poprawę w zakresie intensywności emisji dwutlenku węgla o 9,9 % w latach 2005-2007<sup>11</sup>.

- (10) Metodyka zastosowana w polskim krajowym planie rozdziału zakłada tempo wzrostu w drugim okresie handlu wnoszące ponad 5 % rocznie. Jest to znacznie więcej, niż ostatnie szacunki, wg których tempo wzrostu PKB wyniesie poniżej 2 % w 2009 i 2010 r. i około 3 % w 2011 r. Sugeruje to, że znacznie zawyżono zapotrzebowanie na uprawnienia w sektorze energetycznym i w przemyśle, jako że przydział uprawnień w krajowym planie rozdziału jest uzależniony w dużej mierze od tych prognoz PKB.
- (11) Zgodnie z krajowym planem rozdziału największe ilości uprawnień mają zostać przydzielone w sektorze wytwarzania ciepła i energii elektrycznej. W przypadku największego podsektora, elektrowni zawodowych, całkowity przydział ustala się w oparciu o szacowany wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną i saldo wymiany (tabela Z3 w załączniku 1). W krajowym planie rozdziału (tabela Z1 załącznika 1) zapotrzebowanie na energię ustala się w oparciu o powyższe założenia dotyczące PKB i zakładany stały stosunek energii elektrycznej do PKB wynoszący 0,85. Jest to znacznie więcej niż wynikałoby z historycznej tendencji w Polsce. Z krajowego planu rozdziału wynika, że w dziewięciu z dziesięciu lat między 1996 a 2005 r. stosunek ten wynosił poniżej 0,5. Oba powyższe elementy wskazują na znaczące zawyżenie zapotrzebowania na energię elektryczną w krajowym planie rozdziału. Potwierdzają to dostępne dane empiryczne: zakładana produkcja energii elektrycznej wynosi 168,17 TWh dla 2007 r. i 174,81 TWh dla 2008 r., natomiast z danych Eurostatu wynika, że dla 2007 r. wynosiła ona 159,35 TWh, zaś ze sprawozdania rynkowego Business Monitor International wynika, że w 2008 r. produkcja energii elektrycznej i ciepła wyniosła 151,7 TWh<sup>12</sup>. Dane Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej wskazują na dalszy spadek o 3,4 % w wytwarzaniu energii elektrycznej w oparciu o paliwa kopalne w pierwszym kwartale 2009 r.<sup>13</sup>. Z danych tych wyraźnie wynika, że tempo wzrostu wytwarzania energii elektrycznej było do 2009 r. znacznie niższe, niż tempo wzrostu PKB. Ponadto nie jest jasne, czy do wzoru, na podstawie którego dokonuje się rozdziału uprawnień, włączono przewidywany wzrost efektywności w zakresie emisji dwutlenku węgla i związany z nim potencjał techniczny wynikający z normalnych postępów, jak również sygnały dotyczące cen emisji dwutlenku węgla w ramach systemu wspólnotowego. W związku z powyższym emisje z sektora energetycznego są znacząco zawyżone w świetle ostatnich danych dotyczących wzrostu PKB i bardziej realistycznych założeń dotyczących związku między zapotrzebowaniem na energię elektryczną a wzrostem PKB. Zawyżenie to potwierdza polski plan dotyczący polityki energetycznej z października 2009 r.<sup>14</sup> Plan wskazuje na potencjał spadku (brutto) zapotrzebowania na energię w latach 2006-2010 (ze 151 do 141 TWh) oraz niewielki wzrost w latach 2010-2015 (ze 141 do 153 TWh)

---

<sup>11</sup> Wyliczenie w oparciu o dane dotyczące emisji CO<sub>2</sub> związanych z energią, zgodnie z polskim wykazem gazów cieplarnianych za rok 2009 w ramach UNFCCC, przedstawione w przeglądarce danych EOG (<http://dataservice.eea.europa.eu/PivotApp/pivot.aspx?pivotid=475>) oraz w oparciu o dane dotyczące PKB w cenach rynkowych i tempa realnego wzrostu PKB w EUR zgodnie z danymi Eurostatu.

<sup>12</sup> Streszczenie sprawozdania Business Monitor International opublikowane pod adresem <http://www.mindbranch.com/Poland-Power-Q4-R302-8590/>

<sup>13</sup> <http://www.entsoe.eu/>

<sup>14</sup> Zob. Ministerstwo Gospodarki „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”, załącznik 2. Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku (s. 14-15). <http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Energetyka/Polityka+energetyczna/>

w porównaniu z zakładanym zapotrzebowaniem na energię elektryczną w krajowym planie rozdziału wynoszącym w 2012 r. 198,24 TWh.

- (12) Prognozy dotyczące zapotrzebowania na energię elektryczną są również ważne dla ustalania przydziałów dla podsektora elektrociepłowni, dlatego powyższe uwagi mają zastosowanie także w tym przypadku. Niższe tempo wzrostu PKB miało również wpływ na zapotrzebowanie na ciepło. Ponadto prognoza zapotrzebowania na uprawnienia (tabela 7.2 krajowego planu rozdziału) nie zakłada poprawy efektywności w zakresie emisji dwutlenku węgla w latach 2008-2012, ignorując potencjał techniczny redukcji emisji.
- (13) W przypadku sektora ciepłowni zawodowych przydział uprawnień wydaje się opierać na informacjach otrzymanych z branży. Nie podano współczynnika poprawy efektywności. Ponadto ilość 7 503 500 ton uprawnień w rezerwie dla nowych instalacji jest bardzo wysoka w porównaniu ze średnią roczną ilością uprawnień wynoszącą 12 107 000 ton. Sugeruje to ponad 60 %-wy wzrost zapotrzebowania na ciepło. Taki wzrost jest znacznie wyższy niż przewidywany wzrost PKB, jak również wyższy niż 5 %-wy wzrost emisji CO<sub>2</sub> z sektora ciepłownictwa w projekcie polskiego planu energetycznego<sup>15</sup>.
- (14) Z powyższych uwag wynika, że przydział uprawnień w sektorze ciepła i energii elektrycznej znacznie przewyższa potrzeby. Z polskiego planu dotyczącego polityki energetycznej wynika, że ograniczenie emisji z 188,5 mln ton do 170,3 mln ton w roku 2010 i 167,7 mln ton w roku 2015 jest wykonalne technicznie. Emisje CO<sub>2</sub> związane z produkcją energii elektrycznej mogłyby zmniejszyć się z 155 mln ton w 2006 r. do 132 mln ton w 2010 r. i 130 mln ton w 2015 r.<sup>16</sup>
- (15) W związku z powyższym Komisja uważa, że proponowana przez Polskę ilość 284 648 332 ton dla każdego roku w okresie 2008-2012 jest niezgodna z kryteriami 1, 2 i 3 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE.
- (16) Zgodnie z kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE Komisja zbadała również zgodność krajowego planu rozdziału z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”), w szczególności jego art. 107 i 108. Komisja uznaje, że przydział bezpłatnych uprawnień dla niektórych działań wprowadza selektywną korzyść ekonomiczną dla przedsiębiorstw, która może prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpłynąć na handel między państwami członkowskimi. Przydział bezpłatnych uprawnień wydaje się być przypisany do państw członkowskich i obejmować wykorzystanie zasobów państwowych do tego stopnia, że ponad 90 % uprawnień przyznaje się bezpłatnie. Komisja zauważa, że Polska zamierza, korzystając z możliwości przewidzianej w art. 10 dyrektywy 2003/87/WE, poddać około 10 % uprawnień licytacji, ale nie można wykluczyć, że ponad 90 % uprawnień zostanie przydzielonych bezpłatnie. Ponadto kwestie przypisywalności i zasobów państwowych stają się coraz bardziej istotne w drugim okresie handlu, jako że udział od 2008 r. w międzynarodowym handlu uprawnieniami do emisji i w pozostałych elastycznych mechanizmach protokołu z Kioto: wspólnego

---

<sup>15</sup> Zob. Ministerstwo Gospodarki „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”, załącznik 2. Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku (s. 19).  
<http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Energetyka/Polityka+energetyczna/>

<sup>16</sup> Zob. Ministerstwo Gospodarki „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”, załącznik 2. Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku (s. 18-19).  
<http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Energetyka/Polityka+energetyczna/>



wdrażania oraz czystego rozwoju, umożliwi państwom członkowskim swobodne podejmowanie dalszych decyzji wpływających na ich budżet i na ilość uprawnień unijnych przyznawanych przemysłowi. W szczególności, jako że wszystkie przydziały muszą od początku drugiego okresu handlu uprawnieniami być, zgodnie z art. 45 rozporządzenia (WE) nr 2216/2004, uwzględnione w jednostkach przyznanej emisji, zbywalnych między umawiającymi się stronami protokołu z Kioto, każdy przydział bezpośrednio obniża ilość jednostek przyznanej emisji, które państwo członkowskie może sprzedać innym umawiającym się stronom, lub też powoduje wzrost potrzeby nabycia takich jednostek przyznanej emisji. Komisja uważa więc na tym etapie, że plan mógłby potencjalnie oznaczać udzielenie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Na podstawie informacji przekazanych przez Polskę Komisja nie może na tym etapie uznać z całą pewnością, że jakakolwiek ewentualna pomoc udzielona w ramach krajowego planu rozdziału jest zgodna z ogólnymi celami w zakresie środowiska według dyrektywy 2003/87/WE oraz konieczna do ich osiągnięcia. Niezgodność z kryteriami 1, 2 i 3 zasadniczo zagraża ogólnym celom systemu wspólnotowego dotyczącym środowiska. Komisja uważa, że w takiej sytuacji korzyści dla środowiska płynące z jakiegokolwiek pomocy związanej z uprawnieniami mogą nie być wystarczające, by zrównoważyć zakłócenie konkurencji, o którym mowa powyżej. Komisja zwraca w szczególności uwagę, że przydział uprawnień przekraczający przewidywane emisje nie będzie wymagał od beneficjentów stosowania środków proekologicznych w zamian za otrzymane korzyści. Dlatego Komisja nie może na tym etapie wykluczyć, że każda powiązana z uprawnieniami pomoc zostanie uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem w przypadku oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE.

- (17) Ponadto zgodnie z kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE Komisja jest zdania, że Polska musi powiadomić Komisję, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, o wszelkich przepisach krajowych dotyczących zamierzonego zastosowania przez Polskę art. 13 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 2003/87/WE. Na obecnym etapie Komisja uważa, że przyznawanie uprawnień zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 2003/87/WE, niewymagające zastosowania przez beneficjentów środków proekologicznych polegających na osiągnięciu udowodnionych rzeczywistych redukcji emisji w okresie trzyletnim, o którym mowa w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE, mogłoby stanowić pomoc państwa, która prawdopodobnie zostałaby uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem w przypadku oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE.
- (18) Zgodnie z kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE Komisja zbadała również zamierzone udzielanie premii niektórym instalacjom z tytułu wczesnych działań, stosowania biomasy i kogeneracji. Udzielanie premii jest zgodne z kryteriami 7 i 8 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE, ale jako że stanowią one dodatek do przydziałów wyliczonych na podstawie spodziewanych potrzeb instalacji, prowadzi to do przyznania ostatecznego przydziału przewyższającego przewidywane potrzeby niektórych instalacji. Chęć wspierania wczesnych działań, wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz kogeneracji może stanowić uzasadnienie pewnej różnicy w przydziałach, ale nie może stanowić uzasadnienia dla przydzielania instalacjom uprawnień wykraczających poza ich spodziewane potrzeby, ponieważ stanowi to nadmierne korzyści dla przedmiotowych instalacji i narusza kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE. Z tych samych względów Komisja nie może na tym etapie i na podstawie obecnie posiadanych informacji wykluczyć, że pomoc państwa związana z przydziałami zostanie częściowo uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem w przypadku oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE.

- (19) Zgodnie z kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE Komisja zbadała również metodologię, za pomocą której Polska ma zamiar przydzielać uprawnienia na poziomie sektora i instalacji. Komisja zauważa, że przydziały są w znacznym stopniu uzależnione od prognoz wzrostu przygotowanych przez operatorów instalacji i stowarzyszenia sektorowe, i że w przypadku poszczególnych sektorów istnieją różne podejścia w odniesieniu do przydziałów. Szacowane ilości opierają się na wielu subiektywnych założeniach, które trudno jest sprawdzić w sposób obiektywny. W proces weryfikacji danych zaangażowani byli eksperci niezależni od beneficjentów, jednak Polska nie wykazała, że weryfikacja ta została przeprowadzona w sposób spójny i z odpowiednim uwzględnieniem wszystkich aspektów. Komisja uważa, że dane nie zostały poddane krytycznemu i systematycznemu przeglądowi w świetle np. wykorzystywania mocy produkcyjnych i ich limitów, tendencji dotyczących importu i eksportu, rozwoju technologii i zmian makroekonomicznych. Pomimo prośby Komisji Polska nie przedłożyła szczegółów stanowiących podstawę przyjęcia zamierzonych przydziałów w ilości znacząco przekraczającej zweryfikowane dane z 2005 r. pomnożone przez średni wskaźnik wzrostu. W tym względzie należy również zauważyć, że różnica między potencjałem technicznym emisji oszacowanym przez Komisję a sumą potrzeb sektorowych i przydziałów zgłoszoną przez Polskę jest znacząca. Dlatego ze względu na brak wystarczających zabezpieczeń, zastosowanie proponowanej metodologii rozdziału uprawnień może doprowadzić do przyznania nadmiernych korzyści pewnym sektorom lub instalacjom w świetle kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE. Dlatego też Komisja nie może na tym etapie i na podstawie obecnie posiadanych informacji wykluczyć, że pomoc państwa związana z przydziałami zostanie częściowo uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem w przypadku oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE.
- (20) Ponadto zgodnie z kryterium 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE Komisja zbadała również metodologię, za pomocą której Polska ma zamiar przydzielać uprawnienia dla sektora energetycznego. Uprawnienia przydziela się wyłącznie na podstawie danych dotyczących produkcji i poziomu emisji CO<sub>2</sub> w 2005 r. Tak wąski zakres danych wydaje się być niewystarczający dla odzwierciedlenia przeciętnych warunków produkcji w poszczególnych instalacjach w drugim okresie. Przyjęcie takiego podejścia niekoniecznie zapobiegnie dokonywaniu przydziałów przewyższających spodziewane potrzeby dla tych instalacji, które w 2005 r. miały wyjątkowo wysoki poziom produkcji, a prawdopodobnie będzie stanowiło dyskryminację tych instalacji, które z jakichkolwiek powodów miały w tym roku niski poziom produkcji. Dyskryminacji takiej nie można uzasadniać celami związanymi z ochroną środowiska naturalnego. Rozdział uprawnień na podstawie emisji CO<sub>2</sub> wyróżnia także niektóre instalacje, działając na niekorzyść innych instalacji, i może doprowadzić do dokonania przydziałów przekraczających przewidywane potrzeby dla instalacji o najniższych poziomach emisji CO<sub>2</sub>. Wprowadzenie takiego rozróżnienia może zostać uznane za niewłaściwe, ponieważ nie służy ono celom dyrektywy 2003/87/WE. Nie może ono także służyć celom dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania<sup>17</sup>, ponieważ inwestycje mające na celu redukcję emisji CO<sub>2</sub> byłyby i tak wymagane w przypadku, gdy obiekt chce produkować określone ilości, tzn. nie jest jasne, do jakiego stopnia pomoc związana z przydziałami doprowadzi do poprawy

---

<sup>17</sup> Dz.U. L 309 z 27.11.2001 s. 1.

norm wspólnotowych oraz w jaki sposób taka pomoc byłaby zgodna z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Inwestycje w instalacje mające na celu redukcję CO<sub>2</sub> mogą stanowić wskaźnik zamierzonego wykorzystania instalacji, i takie instalacje mogą w rzeczywistości mieć wyższe poziomy emisji CO<sub>2</sub>, jednak różnice w wykorzystaniu mocy produkcyjnych przez odnośne instalacje mogą być znaczące. Dlatego też Komisja nie może na tym etapie i na podstawie obecnie posiadanych informacji wykluczyć, że wszelka pomoc zostanie uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem w przypadku oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE.

- (21) Zgodnie z kryterium 6 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE plan powinien zawierać informacje dotyczące sposobu, w jaki nowe instalacje będą mogły uczestniczyć w systemie wspólnotowym. Komisja zauważa, że w planie brakuje – po pierwsze – informacji na temat przepisów dotyczących ewentualnej pozostałości rezerwy oraz – po drugie – wystarczająco jasnej i obiektywnej metodologii rozdziału uprawnień między nowe instalacje, w szczególności w odniesieniu do założeń (np. dotyczących wykorzystania mocy produkcyjnych) i wskaźników wykorzystywanych w określaniu przydziałów dla nowych instalacji. Polska nie wyjaśniła również, czy przydziały dla nowych instalacji nigdy nie przekroczą poziomu, który można osiągnąć z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technik. Stanowi to naruszenie kryterium 6, ponieważ posiadane informacje są niewystarczające, aby ocenić, czy zostały spełnione pozostałe kryteria załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE oraz jej art. 10. Ze względu na ten brak jasności oraz biorąc pod uwagę ryzyko zastosowania nieodpowiednich kryteriów, takich jak „koszty nakładów i robocizny”<sup>18</sup> Komisja nie może wykluczyć, że wszelka pomoc związana z przydziałami dla nowych instalacji zostanie uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem w przypadku oceny na podstawie art. 107 i 108 TFUE.
- (22) Zamiar Polski dotyczący przeniesienia uprawnień z instalacji należącej do sektora koksowniczego na elektrownię w przypadku sprzedaży gazu koksowniczego elektrowni przez instalację<sup>19</sup> jest sprzeczny z kryterium 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE, które wymaga, aby ilość uprawnień przydzielanych każdej instalacji była określona *ex-ante* w krajowym planie rozdziału uprawnień obejmującym okres, o którym mowa w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE, zaś nie zezwala na dostosowywanie przydzielonych uprawnień określonych w krajowym planie rozdziału po przyjęciu decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE. Po podjęciu ostatecznej decyzji dotyczącej rozdziału uprawnień ilość uprawnień przydzielonych i przyznanych każdej instalacji jest stała i nie może zostać zmieniona, z wyjątkiem całkowitego zamknięcia i wycofania pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych dla danej instalacji.
- (23) Takie dostosowania *ex-post* przeczą podstawowej zasadzie przewidzianej w dyrektywie 2003/87/WE systemu zakładającego ustalenie limitu emisji i handel nimi. W ramach systemu wspólnotowego każdej instalacji przydziela się zgodnie z decyzją, o której mowa w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE, pewną ilość uprawnień, którymi może ona swobodnie dysponować mając na uwadze podejmowanie optymalnych decyzji ekonomicznych. Istnieją trzy równorzędne opcje: inwestowanie w redukcję emisji i sprzedaż uzyskanych w ten sposób uprawnień, zmniejszenie produkcji i sprzedaż uzyskanych w ten sposób uprawnień, lub utrzymanie bądź rozszerzenie zakresu produkcji oraz nabycie dodatkowych potrzebnych uprawnień.

---

<sup>18</sup> Zob. odpowiedź Polski na pytanie Komisji nr 3.

<sup>19</sup> Zob. odpowiedź Polski na pytanie Komisji nr 22.

- (24) Komisja uważa, że nie zachodzi konieczność administracyjna lub inne uzasadnienie wprowadzania dostosowań *ex-post*. Podczas podejmowania decyzji dotyczącej ustalania przydziałów z góry państwa członkowskie są zobowiązane do wykorzystania najlepszych dostępnych danych. Wykorzystanie prognoz zawsze wymaga zastosowania w pewnym stopniu szacunków *ex-ante*, w związku z czym rzeczywista ilość emisji może ulec zmianie. Jest to nieodłączną cechą systemu zakładającego ustalenie limitu emisji i handel nimi, dlatego nie stanowi uzasadnienia dla zmian w zakresie ustalonych z góry przydziałów z mocą wsteczną. Ponadto powody wystąpienia takiej różnicy nie mogą być określone w sposób wiarygodny i może ona być wynikiem redukcji emisji spowodowanej dokonaniem przez operatorów rzeczywistych inwestycji, zgodnie z zachętami gospodarczymi stworzonymi dzięki systemowi.
- (25) Dyrektywa 2003/87/WE zezwala na dostosowanie po podjęciu decyzji określonej w art. 11 ust. 2 wyłącznie w dwóch przypadkach, gdzie zmiana z mocą wsteczną nie ma miejsca lub nie ma negatywnego wpływu na funkcjonowanie systemu wspólnotowego: w przypadku, gdy instalacja zostaje zamknięta w danym okresie handlu uprawnieniami i państwa członkowskie stwierdzają, że nie istnieje już operator tej instalacji, któremu można przyznać uprawnienia; oraz w przypadku dokonania przydziału z rezerwy dla nowych instalacji, gdzie państwa członkowskie określają dokładny przydział dla każdej nowej instalacji.
- (26) Zgodnie z kryterium 12 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE Komisja dokonała oceny maksymalnej ilości jednostek poświadczonych redukcji emisji (CER) i jednostek redukcji emisji (ERU), które mogą być wykorzystane przez operatorów działających w ramach systemu wspólnotowego jako odsetek uprawnień przydzielonych każdej instalacji, zgodnie ze zobowiązaniami Polski w zakresie komplementarności wynikającymi z protokołu z Kioto i z decyzjami przyjętymi na mocy UNFCCC lub protokołu z Kioto. Decyzja 2/CMP.1<sup>20</sup> wymaga, aby stosowanie mechanizmów uzupełniało działania krajowe, w celu zmniejszenia różnic w odniesieniu do emisji w przeliczeniu na jednego mieszkańca między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. W celu uzyskania danych ilościowych dotyczących komplementarności Komisja stosuje wzór uwzględniający wysiłki wszystkich państw członkowskich, wyrażony jako różnica między rzeczywistymi emisjami a bezwzględnym zobowiązaniem wynikającym z protokołu z Kioto, oraz zamierzonym nabyciem przez rząd jednostek z Kioto w stopniu, w jakim jest to wystarczająco uzasadnione. Wysiłki państw członkowskich są obliczane poprzez przyjęcie najwyższej liczby z trzech możliwych opcji: odjęcie bezwzględnej wartości zobowiązania z Kioto od - po pierwsze, poziomu całkowitych emisji gazów cieplarnianych w roku bazowym; po drugie, ostatniego poziomu całkowitych emisji gazów cieplarnianych, czyli w roku 2004 r.; lub po trzecie, przewidywanego poziomu całkowitych emisji gazów cieplarnianych w roku 2010, reprezentującego poziom średnich rzeczywistych emisji w pierwszym okresie objętym zobowiązaniami z Kioto. Komisja jest zdania, że pojęcie komplementarności sugeruje, iż wykorzystanie przez operatorów ilości nie może doprowadzić do sytuacji, gdzie ponad połowa wysiłków państwa członkowskiego, z uwzględnieniem nabycia przez rząd, dokonywana jest poprzez mechanizmy elastyczne w ramach protokołu z Kioto. W celu zapewnienia powyższego, Komisja dzieli wysiłki podejmowane przez

---

<sup>20</sup> Decyzja 2/CMP.1 konferencji stron służącej jako spotkanie stron protokołu z Kioto „Zasady, charakter i zakres mechanizmów zgodnie z art. 6, 12 i 17 protokołu z Kioto” z grudnia 2005 r., FCCC/KP/CMP/2005/8/Add. 1 s. 4.

państwa członkowskie przez współczynnik wynoszący dwa i oblicza maksymalną dozwoloną ilość bezwzględną, którą operatorzy mogą wykorzystać, poprzez odjęcie od tej liczby ilości uzasadnionego nabycia przez rząd. Następnie otrzymuje się odpowiednią liczbę względną poprzez podzielenie maksymalnej dozwolonej ilości bezwzględnej przez całkowitą dozwoloną ilość uprawnień.

- (27) Przy zastosowaniu tej metody wysiłki podejmowane przez Polskę są równoważne z ilością 34,1 mln ton<sup>21</sup>. Biorąc pod uwagę, że Polska nie zamierza dokonać nabycia przez rząd elastycznych mechanizmów z Kioto, 50 % wysiłków jest równe 17,05 mln ton i stanowi maksymalną dozwoloną dla Polski roczną ilość bezwzględną, którą operatorzy mogą wykorzystać. Względną maksymalną ilość, którą operatorzy mogą wykorzystać, uzyskuje się poprzez podzielenie bezwzględnej ilości przez całkowitą szacowaną ilość uprawnień, co daje ok. 8,2 %<sup>22</sup>. Jednakże Komisja uznaje ogólne znaczenie wspierania międzynarodowego rynku handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, więc każde państwo członkowskie powinno mieć prawo przyznania swoim operatorom co najmniej pewnego dodatniego limitu w celu ułatwienia ich zaangażowania w transakcje międzynarodowe. Dlatego Komisja uważa, że niezależnie od podjętych wysiłków i wartości nabycia przez rząd, każde państwo członkowskie może zezwolić swoim operatorom na wykorzystanie CER i ERU do maksymalnego względnego progu wynoszącego 10 %. W związku z powyższym maksymalna ilość CER i ERU (wynosząca 25 % zgodnie z polskim krajowym planem rozdziału), która może być wykorzystana przez operatorów objętych systemem wspólnotowym, jako odsetek przydziałów uprawnień dla każdej instalacji jest niezgodna ze zobowiązaniami Polski w zakresie komplementarności wynikającymi z protokołu z Kioto i z decyzjami przyjętymi na mocy UNFCCC lub protokołu z Kioto, w stopniu, w jakim przekroczona zostaje wartość 10 %.
- (28) Dlatego Komisja stwierdza, że krajowy plan rozdziału jest niezgodny z kryteriami 1, 2, 3, 5, 6 i 12 załącznika III do dyrektywy 2003/87/WE i musi zostać odrzucony.
- (29) Aby krajowy plan rozdziału odpowiadał kryteriom wymienionym w załączniku III do dyrektywy 2003/87/WE Polska powinna zgłosić Komisji nowy krajowy plan rozdziału bez zbędnych opóźnień.

---

<sup>21</sup> Decyzja Komisji 2006/944/WE z dnia 14 grudnia 2006 r. ustalająca odpowiednie poziomy emisji przyznane Wspólnocie i każdemu z jej państw członkowskich w ramach Protokołu z Kioto na mocy decyzji Rady 2002/358/WE; Sprawozdanie z postępu COM(2006)658 wersja ostateczna z dnia 27 października 2006 r. z załącznikiem SEC(2006)1412 z dnia 27 października 2006 r. Bezwzględna wartość rocznych zobowiązań w ramach protokołu z Kioto w okresie 2008-2012 jest uzyskana poprzez podzielenie przez współczynnik wynoszący pięć ostatecznego poziomu emisji przydzielonego Polsce dla pierwszego okresu zobowiązań w odniesieniu do ograniczenia i redukcji emisji w ramach protokołu z Kioto określonego w załączniku do decyzji Komisji 2006/944/WE, co daje 534,7 mln ton (=2673,4963/5). Emisje w roku bazowym wynoszą 568,8 mln ton, emisje z roku 2004 wynoszą 388,5 mln ton, a prognozowane emisje na rok 2010 przy zachowaniu obecnej polityki i środków wynoszą 438,4 mln ton zgodnie z danymi wykorzystanymi w decyzji Komisji 2006/944/WE z dnia 2006 r. uaktualnionymi na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu z postępu COM(2006)658 wersja ostateczna z dnia 27 października 2006, tabele 1 i 2 załącznika SEC(2006)1412 z dnia 27 października 2006 r. Emisje z roku bazowego są najwyższe spośród trzech opcji, dlatego wysiłki dotyczące zobowiązań z Kioto odpowiadają wartości 34,1 mln ton. Podzielenie tej liczby przez dwa daje 17,05 mln ton, co stanowi maksymalną bezwzględną ilość, do której polscy operatorzy mogą wykorzystać CER i ERU, ponieważ nie przewiduje się nabycia przez rząd.

<sup>22</sup>

17,05/208,377577.

(30) Zgodnie z art. 9 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy 2003/87/WE państwa członkowskie podejmują decyzje zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE wyłącznie, jeżeli Komisja przyjmie nowy krajowy plan rozdziału,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ :

*Artykuł 1*

Komisja odrzuca krajowy plan rozdziału przedstawiony przez Polskę w odniesieniu do pierwszego pięcioletniego okresu określonego w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE.

*Artykuł 2*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 grudnia 2009 r.

*W imieniu Komisji*