

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Ryszard Pazdan

Handel Pozwoleniami Zbywalnymi na Emisję

Część II: Rozwiązania SYSTEMU opracowanego przez ATMOTERM w ramach projektu PHARE

Uczestnicy SYSTEMU

Uczestnikami systemu zbywalnych uprawnień do emisji są obligatoryjnie wszystkie jednostki organizacyjne emitujące zanieczyszczenia podlegające obowiązkowi posiadania decyzji o dopuszczalnej emisji, a w przyszłości podlegające obowiązkowi posiadania zintegrowanego pozwolenia ekologicznego.

Przyjęte kryterium doboru uczestników SYSTEMU pozwala:

- z jednej strony ograniczyć ich liczbę do ilości, którą można administrować,
- z drugiej strony zapewnić szerokie uczestnictwo w systemie różnych podmiotów z danego terenu (nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych ograniczeń) co spowoduje powstanie płynnego, a tym samym efektywnego rynku uprawnień.

Uczestnicy RYNKU

Uczestnikami RYNKU mogą być osoby fizyczne, prawne oraz inne struktury organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Możliwość uczestnictwa w RYNKU uprawnień wszystkich bez wyjątku osób prawnych i fizycznych pozwala na swobodne wpływanie na ilość i w konsekwencji na cenę uprawnień znajdujących się w obrocie. Pośrednio umożliwia to wpływanie na podejmowanie decyzji dotyczących strategii zakładów przez osoby, organizacje i instytucje bezpośrednio nie wytwarzające zanieczyszczeń, ale zainteresowane stanem otaczającego środowiska. Do tego typu uczestników zaliczyć można organizacje proekologiczne, samorządy, jak również Narodowy czy wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które udział w tym rynku mogłyby traktować jako formę subwencji dla zakładów podejmujących inwestycje ograniczające emisję.

Wykup uprawnień z rynku podniósłby ich cenę, a tym samym zakłady ograniczające emisję otrzymałyby więcej pieniędzy drogą sprzedaży zbędnych uprawnień.

Samorządy gmin, zainteresowane rozszerzeniem inwestycji na swoim terenie, dysponując pulą wcześniej wykupionych uprawnień, mogłyby zachęcać potencjalnych inwestorów, oferując im uprawnienia do emisji.

Przedmiot handlu

Przedmiotem handlu jest zbywalne uprawnienie do emisji. **Na rynku uprawnień istnieje tylko jeden ich rodzaj.**

W niniejszym rozwiązaniu ta sama liczba uprawnień daje prawo do różnej wielkości emisji w zależności od uciążliwości emitora, dla którego są przeznaczone. Wielkość tej emisji określona jest tzw. „wskaźnikiem wymiany”. Do emisji kilograma zanieczyszczeń z danego emitora potrzeba jednego uprawnienia tylko wtedy, gdy maksymalny wskaźnik wymiany dla danego emitora jest równy „1”. Jeżeli emitor posiada wskaźnik wymiany wyższy, potrzebuje większą ilość zbywalnych uprawnień.

Przykładowo, jeżeli mamy dwa emitory, jeden mniej uciążliwy z maksymalnym wskaźnikiem „1”, a drugi bardziej uciążliwy ze wskaźnikiem „3”, to pomimo posiadania tej samej ilości uprawnień na każdy z nich, pierwszy emitor może emitować 3-krotnie więcej emisji niż drugi. Z kolei, jeżeli emitor bardziej uciążliwy zredukuje emisję ponad obowiązującą wielkość, to uzyskuje znacznie większą ilość wolnych do zbycia uprawnień, niż emitor mniej uciążliwy. Stanowić to powinno dostateczny bodziec do inwestowania w redukcję emisji tam, gdzie ze względu na jakość środowiska jest to najbardziej pożądane.

Wskaźnik wymiany

Ilość uprawnień potrzebna do wyemitowania ładunku zanieczyszczeń z danego emitora wyliczana jest według skali progresywnej, specyficznej dla danego emitora opartej na tzw. „wskaźniku uciążliwości emitora”. Skalę tę (6-cio punktową od 1 do 6) zwaną „tabelą wskaźników wymiany” wyznacza się przypisując określonym przedziałom wskaźnika uciążliwości odpowiedni wskaźnik wymiany. Uruchamiając system zbywalnych uprawnień do emisji Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa określa przedziały wartości wskaźnika uciążliwości i odpowiadające im wartości wskaźników wymiany.

Każda jednostka organizacyjna dla każdego emitora emitującego substancję zanieczyszczającą objętą systemem zbywalnych uprawnień do emisji oblicza wskaźniki uciążliwości dla wszystkich możliwych poziomów emisji średniej oraz określa na tej podstawie tabelę wskaźników wymiany. W oparciu o przedstawioną dokumentację z tabelą wskaźników wymiany, wojewoda w trybie decyzji administracyjnej (Decyzji Startowej o Emisji) przydziela dla każdego emitora odpowiednią tabelę wskaźników wymiany.

Każdy emitor wpływa na środowisko w inny sposób. Uwzględnienie wszystkich tych różnic w systemie zbywalnych uprawnień do emisji jest bardzo trudne i może doprowadzić do stworzenia systemu teoretycznie poprawnego, ale niepraktycznego czyli niemożliwego do wdrożenia.

Próbą pogodzenia wymogu przejrzystości stosowanych reguł (jedno z kryteriów wdrażalności nowego mechanizmu) oraz zabezpieczenia środowiska przed negatywnym wpływem przenoszenia emisji pomiędzy różnymi emitorami, jest wprowadzenie miary uciążliwości danego emitora dla środowiska (wskaźnik uciążliwości) i następnie wprowadzenie tej informacji do mechanizmu kształtującego zachowania. Wartość wskaźnika uciążliwości powinna być obliczana przy wzięciu pod uwagę następujących elementów:

- wielkości stężeń substancji powodowanych emisjami z danej jednostki,
- wielkości obszaru oddziaływania danego emitora; ponieważ emisja z każdej jednostki wpływa na stan powietrza na znacznych obszarach, do określenia uciążliwości danej jednostki przyjmuje się obszar, na którym wpływ na środowisko jest istotny,
- relacji pomiędzy tłem stężenia danego zanieczyszczenia w powietrzu, a określonym przepisami stężeniem dopuszczalnym,
- wrażliwości danego terenu na stopień zanieczyszczenia; wrażliwość ta zależy od wielu czynników, w tym przede wszystkim od stopnia tolerancji lokalnego ekosystemu na zanieczyszczenia środowiska oraz parametrów związanych z działalnością człowieka.

Tolerancja określonego lokalnego ekosystemu na zanieczyszczenia powietrza zależy od wielu czynników, w tym od rodzaju terenu i jego użytkowania. Wyznaczenie poziomu tolerancji, zazwyczaj określanego w literaturze ochrony środowiska jako „ładunek krytyczny”, powinno być oparte na obiektywnych parametrach oraz jasno określonych kryteriach. Jeśli nie jest to możliwe, to powinny być używane normy i ograniczenia ustalone w przepisach.

Wrażliwość terenu zależy również od parametrów określających np. gęstość zaludnienia, zachorowalność, śmiertelność, etc.

Wskaźnik uciążliwości przypisany emitorowi jest tym wyższy, im:

- wyższe jest stężenie danego zanieczyszczenia w powietrzu na obszarze oddziaływania emitora powodowane przez jego emisję;
- większy jest obszar jego oddziaływania;
- wyższe jest stężenie tła,
- wyższa jest wrażliwość terenu.

Ponieważ pierwsze trzy elementy zależą od wielkości emisji z danej jednostki jak i emisji z innych źródeł, to wskaźnik będzie się zmieniał w czasie, w ślad za zmianami emisji z tych źródeł.

Określenie wskaźnika uciążliwości, uwzględniającego wszystkie powyższe elementy, jest niemożliwe na obecnym etapie inwentaryzacji zasobów przyrodniczych, cywilizacyjnych i kulturowych kraju (niezbędnych do określenia wrażliwości terenu). Z tych powodów, przewiduje się dwuetapowe wdrożenie wskaźnika uciążliwości w przedziałach dziesięcioletnich. Początkowa postać wskaźnika nie będzie obejmowała elementu wrażliwości terenu.

Każda jednostka organizacyjna dla każdego emitora jest zobowiązana dostarczyć do Urzędu Wojewódzkiego tabelę wskaźników wymiany. Tabela wskaźników wymiany określa wartość wskaźnika wymiany dla każdego z zakresów średniej emisji z emitora.

Obliczenie wskaźnika uciążliwości danego emitora dla różnych poziomów emisji stanowi podstawę do skonstruowania tabeli wskaźników wymiany. W przypadku określonego emitora określona wartość wskaźnika uciążliwości odpowiada określonej wartości emisji średniej. Można wobec tego przekształcić przedziały wartości wskaźnika uciążliwości podane w rozporządzeniu na zakresy emisji średniej z emitora. Każdy zakres emisji średniej z emitora będzie miał wobec tego przypisany wskaźnik wymiany z odpowiedniego przedziału wartości wskaźnika uciążliwości.

Przedziały wartości wskaźnika uciążliwości, na podstawie których określa się zakresy emisji oraz wartości wskaźnika wymiany, przypisane każdemu z tych przedziałów, a więc również i każdemu zakresowi emisji, są takie same dla wszystkich uczestników systemu zbywalnych uprawnień, gdyż określone są w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska. Jednakże zakresy średniej, dla których przydzielony jest dany wskaźnik wymiany, są określane indywidualnie dla każdego emitora. Wynika to z faktu, że wartość wskaźnika uciążliwości dla tego samego poziomu emisji może być różna dla różnych emitorów.

Tabela wskaźników wymiany przydzielona przez Wojewodę emitorowi w ramach danej jednostki organizacyjnej określa zakresy emisji średniej i odpowiadające im wartości wskaźników wymiany.

Przydział zbywalnych uprawnień do emisji

Zbywalne uprawnienia do emisji przydzielane są poprzez aukcję startową. Dodatkowe uprawnienia w okresie pierwszych dziesięciu lat oraz na lata następne będą przydzielone na okresowo odbywających się aukcjach.

W momencie uruchomienia systemu każda jednostka organizacyjna dla każdego emitora otrzyma bony emisyjne. Jednostka organizacyjna może użyć bony dla pokrycia kosztów nabycia zbywalnych uprawnień na aukcji startowej. Jeden bon emisyjny uprawnia do nieodpłatnego nabycia jednego zbywalnego uprawnienia do emisji na dany rok.

Bony emisyjne na pierwszy rok są przydzielone istniejącym jednostkom w takiej wysokości aby wystarczyły na nabycie uprawnień do emisji odpowiadającej średniemu rocznemu wyemitowanemu ładunkowi zanieczyszczeń z danego emitora w okresie ostatnich trzech lat.

W przypadku emitatorów, z których emisja została lub będzie ograniczona w wyniku zakończenia odpowiednich inwestycji po terminie określonym w ustawie dopuszczającej obrót zbywalnymi uprawnieniami do emisji, liczba ich odpowiada średniemu rocznemu wyemitowanemu ładunkowi zanieczyszczeń z danego emitora w okresie trzech ostatnich lat przed zakończeniem inwestycji.

W przypadku emitatorów, z których emisja została ograniczona w wyniku zakończenia odpowiednich inwestycji przed terminem określonym w ustawie o zbywalnych uprawnieniach do emisji, startowa ilość przydzielonych bonów emisyjnych odpowiada średniemu, rocznemu ładunkowi zanieczyszczenia wyemitowanemu do powietrza w okresie po zakończeniu wspomnianej inwestycji jednak nie dłużej niż przez trzy ostatnie lata.

Ilość bonów emisyjnych przydzielonych każdej jednostce organizacyjnej na każdy rok jest określona w Decyzji Startowej o Emisji.

Ilość bonów przydzielonych na kolejny rok maleje lub pozostaje stała z roku na rok. Szybkość zmniejszania się ilości przyznanego bonów odzwierciedla wymogi wojewódzkiego programu redukcji emisji.

W przypadku emitatorów, z których emisja została ograniczona w wyniku zakończenia odpowiednich inwestycji przed dniem wejścia w życie ustawy o zbywalnych uprawnieniach do emisji ilość przyznanego bonów emisyjnych jest utrzymywana na stałym poziomie na następne lata, do roku, w którym stopień redukcji, wynikający z wojewódzkiego planu redukcji emisji, osiągnie poziom skuteczności technologii ograniczania emisji zainstalowanej przez daną jednostkę. Od tego roku, ilość bonów emisyjnych przyznanego jednostce będzie zmniejszana z roku na rok w ten sam sposób, jak w przypadku innych jednostek organizacyjnych.

W każdym kolejnym roku, liczba zbywalnych uprawnień odpowiadająca różnicy pomiędzy założonym w wojewódzkim programie redukcji docelowym poziomem emisji i poziomem emisji wyznaczonym przez zbywalne uprawnienia będące w obrocie, może być przez wojewodę dodatkowo włączana do obrotu.

Dodatkowe uprawnienia w okresie pierwszych dziesięciu lat oraz na lata następne będą przydzielone na okresowo odbywających się aukcjach.

Sposób w jaki uprawnienia będą przydzielane uczestnikom systemu zbywalnych uprawnień był jednym z najważniejszych problemów do rozwiązania przy projektowaniu tego systemu.

Efektywny przydział zbywalnych uprawnień, a co za tym idzie zmniejszenie kosztów osiągnięcia założonych celów ekologicznych, zależy w dużym stopniu od sygnałów cenowych. Cena zbywalnego uprawnienia pojawiająca się na rynku oraz wskaźnik wymiany przypisany każdemu emitotorowi dostarczy takich sygnałów. Wskażają one, w każdym indywidualnym przypadku, koszty wstrzymywania się z inwestowaniem w technologie ograniczające emisje.

Z powyższych powodów, koniecznym jest, pojawienie się ceny równowagi rynkowej, dostarczającej informacji mających wpływ na podejmowane decyzje, tak szybko jak to tylko jest możliwe. Jednakże ze względu na to, że działania inwestycyjne w zakresie ograniczania emisji są działaniami długoterminowymi to cena równowagi rynkowej powinna być znana z wyprzedzeniem kilku lat.

Wstępny przydział zbywalnych uprawnień na poszczególne lata można dostarczyć informacji na temat ceny równowagi uprawnień w latach, na które są przydzielane uprawnienia. Projektując sposób przydziału zbywalnych uprawnień należy mieć na uwadze kilka elementów, które wydają się istotne przy rozdziale uprawnień:

- możliwość uzyskania ceny równowagi rynkowej uprawnień dla poszczególnych lat, na które są przydzielane uprawnienia,
- efektywny rozdział zbywalnych uprawnień pomiędzy uczestnikami systemu.

W przeciwieństwie do nieodpłatnego bezpośredniego przydziału uprawnień, określone powyżej cele, mogą być osiągnięte poprzez przydzielenie zbywalnych uprawnień na poszczególne lata w drodze aukcji. Przydział uprawnień poprzez aukcję jest również bardziej pożądany ze względu na efektywność ekonomiczną, gdyż redukuje to potencjalny wpływ dominujących graczy na rynek.

Należy jednak liczyć się, że przejście pomiędzy obecnym systemem, w którym decyzje o dopuszczalnej emisji, a więc pozwolenia emisyjne są przydzielane jednostkom organizacyjnym nieodpłatnie, a systemem opartym na sprzedaży uprawnień na aukcji, może mieć istotne konsekwencje finansowe dla jednostek organizacyjnych. Z tych powodów wydaje się odpowiednim takie zaprojektowanie przydziału zbywalnych uprawnień poprzez aukcję, aby zawierał on w sobie mechanizmy redukujące wpływ zmiany systemu na sytuację finansową przedsiębiorstw. Taki mechanizm mógłby być zastosowany w etapie przejściowym, tak długo jak długo przedsiębiorstwa nie są w stanie podołać obciążeniom finansowym wynikającym z nowych rozwiązań w dziedzinie polityki ochrony środowiska.

Proponowany mechanizm realizuje, wymienione powyżej dwa cele, w drodze przydziału zbywalnych uprawnień poprzez aukcję, ale jednocześnie redukuje wpływ przeprowadzanych operacji na bilans przedsiębiorstwa. W rozwiązaniu tym jednostki organizacyjne otrzymują nieodpłatnie na każdy rok objęty systemem zbywalnych uprawnień bonny emisyjne. Bon taki:

- stanowi równowartość jednego zbywalnego uprawnienia,
- nie uprawnia do emisji zanieczyszczeń,
- może być wykorzystany do zapłaty na aukcji za uprawnienia zbywalne na lata, na które on opiewa.

Jeżeli jednostki organizacyjne zakupią więcej uprawnień niż posiadają bonów emisyjnych, to będą musiały pokryć koszty wynikające z tej różnicy. Płatność ta zostanie określona za

pomocą ceny równowagi, jaka ustali się na aukcji. Jeżeli jednostka organizacyjna zakupi na aukcji mniej uprawnień niż ilość posiadanych bonów, jaka została jej przydzielona, to różnica ta zostanie jednostce organizacyjnej zrefundowana, po cenie równowagi zbywalnych uprawnień, która pojawiła się na aukcji.

Kolejne kroki funkcjonowania powyższego systemu są następujące:

1. każda jednostka organizacyjna dla każdego emitora otrzyma na każdy rok funkcjonowania systemu bony emisyjne; bon emisyjny odpowiada zbywalnemu uprawnieniu do emisji, ale nie upoważnia do emisji zanieczyszczeń,
2. następnie każda jednostka organizacyjna jest zobowiązana wystawić zlecenie nabycia odpowiedniej ilości zbywalnych uprawnień na aukcji; zlecenie to ma formę deklaracji kupna określonej ilości zbywalnych uprawnień na każdy rok objęty aukcją przy określonej kombinacji cen uprawnień w tych latach,
3. na podstawie złożonych zleceń oraz całkowitej ilości zbywalnych uprawnień, która podlega przydziałowi (nie mniejszej niż ilość wynikająca z przydzielonych bonów emisyjnych), zarządzający systemem znajdzie ceny, przy których w poszczególnych latach całkowity popyt ze strony jednostek organizacyjnych równa się ilości zbywalnych uprawnień podlegającej przydziałowi; ceny te będą stanowiły ceny równowagi zbywalnego uprawnienia dla poszczególnych lat objętych aukcją,
4. wraz z pojawieniem się ceny równowagi, jednostki organizacyjne otrzymają tyle uprawnień zbywalnych ile wynika ze zlecenia zakupu przy danej cenie; jeżeli dla dowolnego roku objętego aukcją, jednostka organizacyjna nabyła większą ilość uprawnień niż ilość posiadanych bonów emisyjnych, to zobowiązana jest zapłacić za tę różnicę po cenie równowagi ustalonej dla danego roku na aukcji; jeżeli dla dowolnego roku objętego aukcją jednostka organizacyjna nabyła mniej uprawnień niż ilość posiadanych bonów emisyjnych, to otrzyma zapłatę wynikającą z tej różnicy i ustalonej ceny równowagi.

Ilość bonów emisyjnych przyznanych na kolejne lata, jest określona na podstawie średniej z rocznych ładunków zanieczyszczeń wyemitowanych do atmosfery w ciągu całego okresu działalności, jednakże z okresu nie dłuższego niż trzy ostatnie lata przed włączeniem jednostki do systemu. Roczne ładunki wyemitowanych zanieczyszczeń są określone na podstawie decyzji o opłatach za gospodarcze korzystanie ze środowiska wydanych dla danej jednostki w odpowiednich latach. W przypadku braku takich decyzji wojewody określa wielkość tych ładunków według zasad stosowanych przy wydawaniu decyzji o opłatach za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Jednostkom, które zakończyły realizację inwestycji przed dniem wejścia w życie ustawy wprowadzającej zasady obrotu zbywalnymi uprawnieniami do emisji, zostanie przydzielona liczba bonów emisyjnych odpowiadających średniemu rocznemu ładunkowi zanieczyszczenia wyemitowanemu do atmosfery w okresie po zakończeniu wspomnianej inwestycji jednak nie dłuższego niż trzy ostatnie lata. Ilość ta jest utrzymana na stałym poziomie w kolejnych latach, do roku, w którym stopień redukcji, wyrażony w wojewódzkim programie redukcji emisji, jest wyższy od skuteczności technologii ograniczania emisji zainstalowanej przez daną jednostkę. W następnych latach liczba ta będzie się zmniejszać w taki sam sposób jak w przypadku innych jednostek organizacyjnych.

Istnieje kilka cech przyjętego mechanizmu, na które warto zwrócić uwagę:

- Sygnały cenowe zostają zachowane. Każda jednostka organizacyjna jest dalej postawiona w sytuacji, w której musi uwzględnić krańcowe koszty kupna zbywalnych uprawnień, jak w przypadku zwykłej aukcji, ale jednocześnie zmniejszone jest jej obciążenie finansowe.

- Zastosowany mechanizm jest analogiczny do rozwiązania polegającego na nieodpłatnym przydziale zbywalnych uprawnień wszystkim jednostkom organizacyjnym na wszystkie lata, a następnie zaproszeniu ich do dokonywania transakcji poprzez określenie jaką ilość uprawnień chciałyby nabyć lub zbyć przy wszystkich możliwych kombinacjach cen. Zaletą proponowanego rozwiązania, w stosunku do przedstawionej w tym punkcie alternatywy, jest fakt, że nie przydzielając bezpośrednio zbywalnych uprawnień jednostkom organizacyjnym, zostają one zmuszone do złożenia zlecenia kupna zbywalnych uprawnień na aukcji. To może doprowadzić do sytuacji, w której jednostki organizacyjne prześledzą i określą swoją strategię postępowania w dziedzinie ograniczania emisji oraz porównają jej koszty z kosztami ewentualnego zakupu zbywalnych uprawnień. W przypadku bezpośredniego nieodpłatnego przydziału zbywalnych uprawnień i następującego po nim obrotu uprawnieniami, jednostki organizacyjne mogą ulegać pokusie biernego uczestnictwa w systemie zbywalnych uprawnień i ograniczać się tylko do posiadania przydzielonej im nieodpłatnie ilości uprawnień, tak jak to ma miejsce w obecnym systemie.
- Jest to rozwiązanie samofinansujące się, gdyż całkowita płatność wniesiona przez jednostki organizacyjne, które nabywają większą ilość uprawnień niż posiadana ilość bonów emisyjnych, jest równa płatności jaką muszą ponieść władze aby odkupić bony emisyjne od tych, którzy nabywają mniej uprawnień niż ilość posiadanych bonów emisyjnych.

Rozwiązanie traktuje w inny sposób jednostki, które podjęły takie działania przed uruchomieniem systemu i te, które dokonają tego w terminie późniejszym. W szczególności, jednostki, które zakończą realizację inwestycji ograniczania emisji po uruchomieniu na ich obszarze systemu, posiadać będą znaczącą ilość uprawnień, które mogą sprzedać innym jednostkom organizacyjnym. Jednostki organizacyjne w obszarze funkcjonowania systemu, które już zainstalowały technologie obniżania emisji, nie mogą zmienić swoich decyzji¹ w celu osiągnięcia korzyści ze sprzedaży znaczącej liczby uprawnień w przeciwieństwie do tych, które rozpoczną taką inwestycję zaraz po uruchomieniu systemu. Takie rozwiązanie może zachęcić jednostki organizacyjne z innych obszarów do odłożenia w czasie inwestycji ograniczania emisji, jeśli będą one przewidywać, że system o podobnych rozwiązaniach będzie także wdrożony na ich obszarze. W celu uniknięcia takich zachowań, wprowadzono zasadę przydziału jednostkom, które zakończą realizację inwestycji ograniczania emisji po wejściu w życie ustawy określającej zasady systemu zbywalnych uprawnień do emisji, takiej puli uprawnień i bonów emisyjnych, która pokryje ich potrzeby emisyjne z ostatnich trzech lat przed zakończeniem inwestycji ograniczających emisję.

Wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza

Decyzja Startowa o Emisji przydziela każdemu emitorowi tabelę wskaźników wymiany. Tabela pozwala określić ilość zbywalnych uprawnień jaką powinien dany emitor posiadać dla danego poziomu emisji średniej.

Jednostka organizacyjna jest uprawniona do wprowadzania w ciągu roku do powietrza, z każdego z posiadanych przez nią emitorów, takiej ilości substancji zanieczyszczających, jaka

¹ Jednostki, które już zastosowały technologię obniżania emisji, mogłyby zredukować stopień jej wykorzystania w okresie pomiędzy ich instalacją, a uruchomieniem systemu pilotowego. Jeżeli tak by się stało, to jednostki te mogłyby otrzymać więcej zbywalnych uprawnień przy początkowym rozdziale.

wynika z odpowiadającej jej, posiadanej na dany emitor ilości zbywalnych uprawnień do emisji.

Korzystanie z tych uprawnień nie może powodować przekroczenia innych norm i zasad określonych w polskim prawie, w szczególności nie może powodować przekroczenia emisji dopuszczalnych.

Nabywcy zbywalnych uprawnień do emisji, nie będącym jednostką organizacyjną, nie przysługuje prawo do emisji wynikające z ich posiadania.

Tabela wskaźników wymiany pozwala określić, dla każdego emitora, ilość zbywalnych uprawnień jaką jednostka organizacyjna powinna posiadać dla dowolnego poziomu emisji.

Procedura obliczania ilości zbywalnych uprawnień do emisji jaką jednostka organizacyjna powinna posiadać, dla określonego poziomu emisji z emitora pracującego określoną liczbę godzin w ciągu roku, zawiera następujące kroki:

- Zakresy emisji średniej powinny być przeliczone na wartości ładunku zanieczyszczeń mnożąc wartość emisji średniej przez liczbę godzin pracy emitora w ciągu roku. Dzięki temu uzyskuje się zakresy ładunku i odpowiadające im wartości wskaźnika wymiany.
- Wyemitowany w ciągu roku ładunek jest następnie przydzielany do poszczególnych zakresów ładunku, rozpoczynając od zakresu z najmniejszym wskaźnikiem wymiany.
- Wielkość ładunku w ramach każdego zakresu jest pomnożona następnie przez wskaźnik wymiany odpowiadający danemu zakresowi; wyniki identycznych działań we wszystkich zakresach emisji są następnie sumowane i dają ostateczną liczbę zbywalnych uprawnień jakie jednostka powinna posiadać.

Ponieważ wskaźnik wymiany zależy od wartości emisji średniej to średnia ilość uprawnień jakie jednostka organizacyjna powinna posiadać na jednostkę ładunku nie będzie:

- maleć przy wzroście ładunku wprowadzanych zanieczyszczeń, przy stałej liczbie godzin pracy w ciągu roku,
- wzrastać przy wzroście liczby godzin pracy w ciągu roku, przy stałym poziomie wprowadzanego ładunku.

W celu zabezpieczenia środowiska przed negatywnymi skutkami relokacji emisji, system zbywalnych uprawnień będzie funkcjonował w ramach szerszego układu administracyjnego, opartego na rozwiązaniach bardzo podobnych do obecnie istniejących. Wielkość emisji, z dowolnego emitora, nie może przekroczyć poziomów dopuszczalnych niezależnie od tego ile uprawnień dany emitor posiada. W szczególności warunek ten dotyczy nie przekraczania emisji dopuszczalnych.

Jednostka organizacyjna jest zobowiązana do przestrzegania nałożonych na nią wszystkich innych wymogów, również tych, które mogą ograniczyć wielkość jej emisji.

Nabywanie, posiadanie i zbywanie uprawnień przysługuje każdej osobie prawnej i fizycznej, jednakże nie każda z nich może wykorzystać posiadane uprawnienia do emitowania zanieczyszczeń.

Transakcje zbywalnymi uprawnieniami do emisji

Obrót zbywalnymi uprawnieniami może następować bezpośrednio pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i innymi podmiotami, poprzez pośredników lub na aukcji. Transakcja jest zawarta dopiero po otrzymaniu Decyzji o Rejestracji Transakcji (DRT).

Prawo do nabycia, posiadania i zbycia uprawnień do emisji przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej. Posiadanie uprawnień podlega rejestracji w rejestrze prowadzonym przez administrację wojewódzką.

Zbywalne uprawnienia przydzielane są na poszczególne emitery w ramach danej jednostki organizacyjnej. W przypadku, gdy jednostka organizacyjna zamierza sprzedać lub nabyć zbywalne uprawnienia, może tego dokonać w drodze bezpośredniej transakcji z inną jednostką organizacyjną, poprzez pośrednika lub za pomocą aukcji zbywalnych uprawnień, która będzie organizowana okresowo. Dokonując transakcji, jednostka organizacyjna określa emitora lub emitery, których będzie ta transakcja dotyczyła.

Relokacja emisji pomiędzy poszczególnymi emitarami, należącymi do tej samej lub różnych jednostek organizacyjnych, dokonywana jest poprzez obrót zbywalnymi uprawnieniami.

Wskaźnik wymiany jest parametrem modyfikującym stopień korzyści podejmowania działań na rzecz ograniczania emisji na uciążliwych emitatorach. Biorąc pod uwagę dwa emitery, dla których koszty krańcowe ograniczania emisji zanieczyszczeń są jednakowe, emitator, który ma wyższy wskaźnik wymiany, będzie potrzebował większej ilości uprawnień dla dowolnego poziomu emisji. To, z kolei, będzie stanowiło dla jednostki organizacyjnej bodziec do podejmowania dla tego emitora działań na rzecz ograniczania emisji czyli, w konsekwencji, zmniejszania uciążliwości dla środowiska tam, gdzie jest ona największa.

W wyniku przyznania malejącej ilości zbywalnych uprawnień na kolejne lata, jednostki będą musiały podjąć decyzję o kupnie dodatkowych zbywalnych uprawnień, w celu utrzymania pożądanego poziomu emisji, lub odpowiedniego ograniczenia emisji. W przypadku, w którym cena uprawnień na rynku będzie niższa niż koszty krańcowe ograniczania emisji danej jednostki, to jednostka prawdopodobnie zdecyduje się na kupno uprawnień zamiast na podjęcie działań prowadzących do ograniczenia emisji. W odwrotnym przypadku, jednostka zainstaluje technologię ograniczania emisji. Jeżeli, w wyniku zastosowanej technologii, będzie ona wprowadzać do atmosfery ładunek mniejszy, niż to wynika z posiadanych przez nią uprawnień, to prawdopodobnie nadwyżkę sprzeda.

Obrót uprawnieniami prowadzi do relokacji obowiązków ograniczania emisji w taki sposób, że w tych miejscach, gdzie zniszczenie środowiska jest szczególnie duże, a polepszenie może być osiągnięte za rozsądną cenę, w pierwszej kolejności nastąpi poprawa jakości powietrza. W skrócie, system zbywalnych uprawnień do emisji wprowadza ranking jednostek organizacyjnych oparty na stosunku pomiędzy zniszczeniami powodowanymi przez emisję zanieczyszczeń, a kosztami redukcji emisji.

Umożliwienie dokonywania obrotu zbywalnymi uprawnieniami wszystkim osobom prawnym i fizycznym pozwoli na aktywną działalność osób oraz organizacji proekologicznych poprzez wykupienie części uprawnień z rynku. Prowadzi to w konsekwencji do zmniejszenia emisji oraz zwiększa ilości transakcji uprawnieniami zbywalnymi. Taka możliwość pozwala również partycypować w rynku instytucjom finansowym takim jak banki lub wojewódzkie bądź Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Deponowanie

Dowolna jednostka organizacyjna, która z określonego emitora wprowadziła ładunek w danym roku niższy od poziomu wyznaczonego posiadaną ilością zbywalnych uprawnień, może złożyć podanie o zdeponowanie niewykorzystanych uprawnień w celu ich wykorzystania lub sprzedaży w latach przyszłych.

Zdeponowane uprawnienia:

- są redukowane o stały procent dla każdego roku, począwszy od roku, na który one opiewają, tj. o 20%,
- mogą być wykorzystane w latach następnych przez tą samą jednostkę organizacyjną dla tego samego emitora,
- mogą być przeniesione na inny emitor danej jednostki organizacyjnej lub sprzedane innej jednostce organizacyjnej.

Możliwość deponowania przez jednostki organizacyjne pewnej liczby zbywalnych uprawnień do emisji wprowadza element elastyczności w zarządzaniu operacjami i jego uprawnieniami. Jednostki organizacyjne nie zawsze będą w stanie dokładnie przewidzieć poziom emisji w kolejnym roku. Muszą one jednak posiadać dostateczną ilość uprawnień na jej pokrycie. Ponieważ zbywalne uprawnienia do emisji na dany rok są z reguły kupowane ze znacznym wyprzedzeniem, a przewidywany poziom emisji może być obciążony błędem, to gdyby nie było możliwości deponowania uprawnień, jednostki organizacyjne znalazłyby się w sytuacji, w której nie spełniałyby norm albo posiadałyby nadwyżkę bezwartościowych uprawnień.

Dopuszczając deponowanie zbywalnych uprawnień do emisji posiadanych przez jednostkę organizacyjną, w celu wykorzystania ich w latach przyszłych, umożliwia się jednostce organizacyjnej przestrzeganie reguł systemu, bez nadmiernych i niepotrzebnych kosztów. W rzeczywistości należy się spodziewać, że jednostki organizacyjne będą nabywać taką liczbę uprawnień, która będzie wyższa niż ilość ustalona w oparciu o przewidywany poziom emisji. Jest to zabezpieczenie umożliwiające niczym niezakłócone działanie zakładu w wypadku wystąpienia emisji wyższej niż przewidywana. Jednostki organizacyjne będą jednak w stanie odzyskać przynajmniej część kosztów powstałych w wyniku nabycia i niewykorzystania uprawnień, poprzez wykorzystanie ich w latach przyszłych, albo sprzedaż innym jednostkom organizacyjnym.

Deponowanie uprawnień umożliwia również jednostkom, które stosują technologię ograniczenia emisji o większej skuteczności, niż to jest konieczne w stosunku do posiadanych uprawnień i w wyniku tego dysponują nadwyżkami niewykorzystanych zbywalnych uprawnień, przeniesienie ich na te lata, na które zmuszone już byłyby do ich nabycia.

Deponowanie niewykorzystanych zbywalnych uprawnień nie powinno również obejmować zbyt długiego okresu. Mogłoby to odebrać władzom możliwość planowania i kontrolowania poziomu emisji. Dlatego ilość zdeponowanych uprawnień do emisji będzie corocznie redukowana o stopę procentową z wojewódzkiego programu redukcji emisji, jednakową dla wszystkich uczestników systemu z danego terenu (dotyczy to tylko zbywalnych uprawnień opiewających na dany rok, a nie dotyczy zbywalnych uprawnień na lata przyszłe). Mechanizm ten ma zniechęcić również jednostki dominujące na rynku do gromadzenia

uprawnień, w celu wykorzystania ich jako broni strategicznej przeciwko potencjalnym lub obecnym konkurentom².

Zamknięcie Jednostki Organizacyjnej

Jednostka organizacyjna, która przestaje działać, może zbyć wszystkie posiadane przez siebie uprawnienia. Możliwość zbycia, przez jednostkę organizacyjną, posiadanych uprawnień do emisji, po jej zamknięciu, odzwierciedla tę cechę zbywalnych uprawnień, jaką jest prawo własności. Przyjęcie innego podejścia byłoby trudne, ponieważ jednostki organizacyjne zawsze mogłyby sprzedać swoje uprawnienia tuż przed ich zamknięciem.

Wraz z zamknięciem jednostki organizacyjnej, władze mogą nie udostępniać z urzędowej puli, tylu uprawnień, ile było zaplanowane. Doprowadzi to do większego niż planowane ograniczenia emisji na danym obszarze. Może to także zapobiec znaczącemu spadkowi ceny uprawnień, szczególnie, jeżeli zamknięcie prowadzi do redukcji popytu netto (np. jeśli nowe jednostki nie wejdą na miejsce zamkniętych). Zapobiegnięcie powstaniu niekorzystnej presji na cenę uprawnień ustabilizuje rynek i spowoduje wzrost wiarygodności oraz efektywności systemu zbywalnych uprawnień do emisji.

Przystąpienie nowej jednostki do systemu

Tabela wskaźników wymiany oraz pozostałe indywidualne prawa i obowiązki nowej jednostki organizacyjnej są określone w Decyzji Startowej o Emisji. Wartości te są uzgodnione pomiędzy wojewodą, a daną jednostką organizacyjną na podstawie planowanych poziomów emisji z poszczególnych źródeł.

Nowa jednostka organizacyjna musi nabyć na poszczególne lata uprawnienia na rynku.

Proces wprowadzania nowej jednostki organizacyjnej do systemu zbywalnych uprawnień do emisji wymaga określenia parametrów, które stanowią podstawę funkcjonowania systemu. Parametry te to: tabela wskaźników wymiany i dopuszczalna emisja. Emisja dopuszczalna jak i tabela wskaźników wymiany będą określone przy użyciu obiektywnych metodyk wskazujących na wpływ emisji z emitora i jednostki organizacyjnej na otaczającą jednostkę środowisko.

W celu uruchomienia swojej działalności nowa jednostka organizacyjna będzie musiała nabyć odpowiednią, wystarczającą na pokrycie swoich potrzeb emisyjnych, ilość zbywalnych uprawnień do emisji.

Opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza

² Jednostki dominujące na rynku mogą chcieć wejść w posiadanie większej liczby uprawnień niż wymaga tego ich rzeczywisty poziom emisji (w celu redukcji liczby uprawnień na rynku), co może powodować wzrost ceny uprawnień i stworzyć dodatkowe koszty dla potencjalnych i obecnych konkurentów, mających zamiar kupić uprawnienia od rynku.

Opłaty za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza pozostają zgodne z obowiązującym w tym zakresie prawem.

Obecny system opłat za korzystanie ze środowiska będzie utrzymany pomimo wprowadzenia systemu zbywalnych uprawnień do emisji. Decyzja o opłacie będzie wystawiana zgodnie z obowiązującym w tym zakresie prawem, a więc za cały wyemitowany rzeczywisty ładunek, niezależnie od tego czy ten ładunek przekracza posiadaną ilość uprawnień, czy też ładunek startowy, czy nie.

Organizacja i administracja systemu

Wdrożenie systemu zbywalnych uprawnień do emisji wymaga nowych uregulowań prawnych.

Nowe regulacje prawne obejmują:

- zmiany do ustawy o ochronie środowiska,
- rozporządzenie MOŚZNiL wprowadzające system zbywalnych uprawnień do emisji,
- rozporządzenie MOŚZNiL w sprawie Krajowego Programu Redukcji Emisji,
- zarządzenie wojewody lub rozporządzenie MOŚZNiL uruchamiające system na określonym obszarze,
- zmiany do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie kar.

Wdrożenie systemu wymaga także odpowiedniego przygotowania administracji oraz podmiotów. Oprócz opanowania zasad tego systemu, administracja wojewódzka powinna dysponować inwentaryzacją emisji z terenu całego województwa wraz z parametrami technicznymi emitorów, parametrami urządzeń redukujących emisję, parametrami zużywanego paliwa, jak również posiadać z inwentaryzacji wynikającą, lub przynajmniej zgrubnie oszacowaną emisję pochodzącą z innych źródeł niż stacjonarne-punktowe. Jednostki organizacyjne, z terenu objętego systemem zbywalnych uprawnień do emisji, powinny dysponować aktualną decyzją o emisji dopuszczalnej i mieć wykonaną inwentaryzację emisji. Powinny również oszacować własne koszty instalowania urządzeń redukujących emisję i możliwości ich sfinansowania oraz zapoznać się z zasadami systemu.

Projekt systemu zbywalnych uprawnień do emisji jest projektem dotyczącym metod zarządzania ochroną środowiska i zakłada, że polityka ograniczania zanieczyszczania powietrza opiera się na programach redukcji emisji. Programy takie powinny wynikać z ogólnej polityki ekologicznej kraju, zobowiązań międzynarodowych, lokalnych potrzeb i zagrożeń ekologicznych. Krajowy Program Redukcji Emisji (KPRE), który stanowi wyraz polityki państwa w zakresie redukcji emisji, powinien powstawać w wyniku konsultacji z wojewodami. Program ten zawierałby, dla każdego województwa, uzgodnione wartości procentów redukcji emisji danej substancji zanieczyszczającej i czas dojścia do założonych poziomów redukcji.

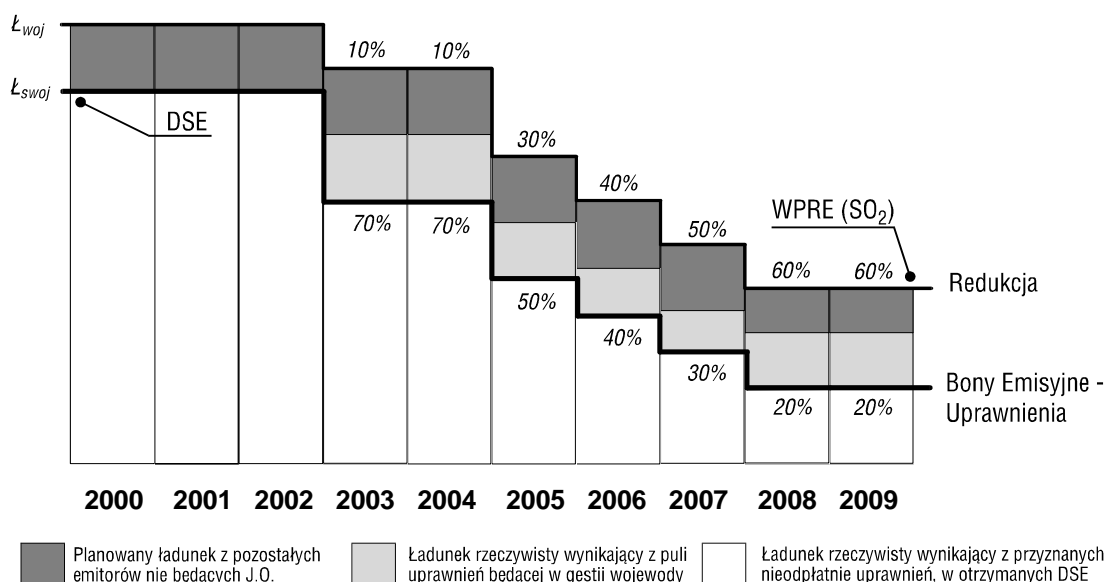
System zbywalnych uprawnień do emisji może działać w dowolnym województwie i wtedy jest administrowany na szczeblu wojewódzkim lub może być rozszerzony na cały kraj lecz wtedy wymaga centralnego administrowania.

Wojewódzki Program Redukcji Emisji (WPRE), zbudowany w oparciu o Krajowy Program Redukcji Emisji, powinien uwzględniać wiedzę na temat globalnej emisji danej substancji zanieczyszczającej ze wszystkich typów emitorów, pomimo że system zbywalnych

uprawnień dotyczy jedynie stacjonarnych emitorów punktowych. WPRE powinien traktować ładunek, który nie pochodzi z punktowych emitorów, oddzielnie, gdyż do redukcji tego ładunku należy zastosować inne mechanizmy. Oszacowanie tej emisji możliwe jest w oparciu o wyniki inwentaryzacji emisji CORINAIR.

Redukcja emisji określona jest w programie w procentach zmniejszania określonego na starcie ładunku i dotyczy poszczególnych lat z okresu obowiązywania systemu. Rozdana nieodpłatnie w DSE pula uprawnień (wynikająca z ilości przydzielonych bonów emisyjnych) wynika z programu redukcji i jest niższa od założonej w programie redukcji ładunku z punktowych źródeł stacjonarnych. Daje to administracji pulę zbywalnych uprawnień do sprzedaży.

WPRE może różnicować wielkość wymaganej redukcji od poszczególnych grup jednostek organizacyjnych. Wymaga to szerokich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym przede wszystkim z podmiotami, które będą ponosić koszty redukcji emisji.



Administracja prowadzi Księgi Rejestrowe, w których notowane są postanowienia wszystkich decyzji, zarówno DSE jak i DRT, prowadzony jest rejestr transakcji i rejestrowana jest aktualna pula uprawnień. Urząd Wojewódzki będzie udostępniał wyciągi z rejestru na żądanie, jak również publikował średnią roczną krocząca cenę zbywalnego uprawnienia do emisji.

Rejestracja zawieranych transakcji pozwala administracji wojewódzkiej na bieżące śledzenie puli uprawnień w obrocie i zarazem śledzenie zmian ilości ładunku rzeczywistego po transakcjach. Administracja może tak regulować wypuszczanie na rynek uprawnień z puli urzędowej, żeby doprowadzić do jak najmniejszych zaburzeń w realizacji WPRE. Narodowy i wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska mogą uczestniczyć w wykupywaniu uprawnień z rynku.

Jednostka organizacyjna musi prowadzić własny system ewidencji emisji, jak również może prowadzić własny rejestr uprawnień i zawartych transakcji. Dane z systemu ewidencji emisji powinny być do końca stycznia danego roku przekazane do Wojewódzkiego Systemu Ewidencji Emisji, za rok ubiegły.

Instytucje

Nie istnieje potrzeba powoływania nowych instytucji do obsługi systemu zbywalnych uprawnień do emisji. System administrowany jest przez urzędy wojewódzkie, kontrolowany przez WIOŚ. Zawieranie transakcji może następować bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi stronami, jak również poprzez konsultacyjne firmy pośredniczące w zawieraniu transakcji lub na giełdzie, zbywalne uprawnienia nabywane są również na aukcjach.

Wdrożenie systemu zbywalnych uprawnień wymagać będzie zwiększenia etatów w Urzędzie Wojewódzkim, odpowiedniego przygotowania się firm konsultacyjnych i podmiotów. Wdrożenie może wymagać zorganizowania giełdy.

Firmy konsultacyjne, pośredniczące w transakcjach, będą mieć możliwości przeprowadzania symulacji rynku uprawnień w celu rozpoznania potencjalnych kupców i sprzedawców oraz określenia ich zainteresowania w obrocie uprawnieniami.

Prawdopodobnym jest, że we wstępnej fazie działania systemu zbywalnych uprawnień do emisji, poszczególne jednostki nie będą do końca rozumiały zasad działania systemu i nie będą w stanie oszacować jego potencjalnych korzyści. Może to ograniczyć liczbę transakcji, a osiągnięcie sukcesu w systemie zbywalnych uprawnień do emisji zależy od liczby zawartych transakcji. Im wyższa ilość dokonanych transakcji między jednostkami tym niższe będą koszty osiągnięcia założonych celów. Z tego powodu w systemie zakłada się, że władze lokalne będą stymulowały tego typu działania firm. Zadaniem takich firm byłaby obserwacja rynku, przeprowadzanie symulacji na bazie oszacowanych kosztów redukcji emisji dla różnych jednostek oraz przeważającej ceny uprawnień, jak również podejmowanie inicjatyw w celu zachęcenia jednostek organizacyjnych do aktywnego uczestnictwa w obrocie uprawnieniami.

Decyzje i inne elementy systemu administracyjnego

EMISJA DOPUSZCZALNA

Każda jednostka organizacyjna, przystępująca do systemu zbywalnych uprawnień do emisji, jest zobowiązana dostarczyć do urzędu aktualną dokumentację, taką jak w celach uzyskania decyzji o dopuszczalnej emisji, poszerzonej o wyliczenie dla każdego emitora tabeli wskaźników wymiany oraz przedłożyć ewidencję emisji w formie zgodnej z zarządzeniem wojewody.

Emisje dopuszczalne, dla każdego wariantu pracy emitora i każdej substancji zanieczyszczającej, zostaną przydzielone jednostce organizacyjnej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w momencie przystąpienia jednostki do systemu (Decyzja Startowa o Emisji).

DECYZJA STARTOWA O EMISJI (DSE)

W systemie zbywalnych uprawnień do emisji wszystkie jednostki organizacyjne otrzymają administracyjną Decyzję Startową o Emisji, zawierającą następujące postanowienia:

- dla każdego emitora i dla każdej substancji zanieczyszczającej, startową ilość rocznego ładunku rzeczywistego, stanowiącą, podstawę przyznania bonów emisyjnych;
- program redukcji emisji zanieczyszczeń wyrażony w liczbie bonów emisyjnych przydzielonych na kolejne lata z okresu obowiązywania systemu, dla każdego emitora jednostki organizacyjnej i dla każdej substancji zanieczyszczającej; uwaga: nowe jednostki, które zakupują uprawnienia, nie podlegają programowi redukcji emisji,
- wartości emisji dopuszczalnej dla każdego wariantu pracy emitora i każdej substancji zanieczyszczającej; jednostka organizacyjna może wystąpić z wnioskiem o zmianę tych wartości (aneks do DSE),
- tabelę wskaźników wymiany dla każdego emitora i każdej substancji zanieczyszczającej; tabela jest aktualizowana na prośbę (aneks do DSE),
- nakaz rocznej aktualizacji Systemu Ewidencji Emisji według zasad określonych zarządzeniem wojewody.

DECYZJA O REJESTRACJI TRANSAKCJI (DRT)

Każda transakcja zbywalnymi uprawnieniami do emisji polegająca na ich:

- zbyciu,
 - nabyciu,
 - przeniesieniu między emitarami jednej jednostki organizacyjnej,
 - przeniesieniu na następny rok dla danego emitora (deponowanie),
- podlega, na wniosek zainteresowanych, zatwierdzeniu Decyzją o Rejestracji Transakcji.

Decyzja ta, wydana dla jednostki organizacyjnej, zawiera następujące postanowienia dla każdego emitora:

- rok, dla którego dokonana jest transakcja,
- substancja zanieczyszczająca,
- rodzaj dokonanej transakcji,
- ilość zbywalnych uprawnień.

OPŁATY ZA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA

Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska pozostają w dotychczasowej formie.

DECYZJA O DOPUSZCZALNEJ EMISJI (DDE)

Decyzja o Dopuszczalnej Emisji, dla substancji zanieczyszczającej nie objętej systemem, pozostaje bez zmian, a dla substancji zanieczyszczającej objętej systemem zbywalnych uprawnień do emisji jej postanowienia częściowo są przeniesione do DSE.

KONTROLA I SANKCJE KARNE

Rzeczywiste wyemitowane ładunki z jednostek organizacyjnych uczestniczących w systemie są ściśle kontrolowane tak, aby osiągnąć zgodność z założeniami systemu.

Jednostka organizacyjna, której ładunek roczny SO₂ jest większy lub równy 100 Mg jest prawnie zobligowana do prowadzenia systemu ciągłego pomiaru emisji.

Każda jednostka organizacyjna, która w dowolnym roku emituje więcej niż jest do tego uprawniona posiadaną liczbą uprawnień, podlega karze. Wysokość kary jest równa n-krotnej cenie dodatkowej liczby uprawnień, które ta jednostka organizacyjna musiałaby posiadać. Wartość ta jest wyznaczona na bazie kroczącej, rocznej średniej rynkowej ceny transakcji. Władze powinny ustalić i corocznie uaktualniać w oparciu o wzrost ogólnego poziomu cen, minimalny poziom kar. Ten minimalny poziom byłby również wykorzystany, jeśli nie byłaby dostępna żadna informacja o cenie uprawnień.

W przypadku niedotrzymania przez jednostki organizacyjne wymogów ustalonych przez emisję dopuszczalną, podlega ona sankcjom identycznym do stosowanych w obecnym systemie, z zachowaniem zawieszenia w sytuacji podjęcia inwestycji mających na celu redukcję poziomu emisji.

Historia przepisów ochrony środowiska w Polsce charakteryzuje się niespełnianiem nakładanych przez nie norm w szerokim zakresie. W administracyjnym systemie nakazowo-zakazowym, niespełnianie norm jest problemem tylko w takim stopniu, w jakim nie zostały osiągnięte założone cele ochrony środowiska. W systemie opartym na instrumentach ekonomicznych, niespełnianie norm może osłabić rzetelność całego systemu. Rynek jest rynkiem tylko wtedy, gdy cena i zasady są takie same dla wszystkich jego uczestników.

Z tych powodów przestrzeganie ustalonych zasad w systemie opartym na instrumentach ekonomicznych jest kluczowym zagadnieniem. Nieprzestrzeganie narzuconych wymogów jest w systemie nieopłacalne. Kara będzie odpowiednio wyższa od ustalonej ceny uprawnień, dlatego jednostki organizacyjne będą miały o wiele więcej motywacji do przestrzegania niż do nieprzestrzegania założonych warunków.

Oddzielnym zagadnieniem od zasady karania za nieprzestrzeganie wymogów systemu jest możliwość wykrycia i udowodnienia nieprzestrzegania ustalonych zasad.

W przypadku emisji dopuszczalnej będącej faktycznie częścią istniejącego systemu administracyjnego należy zastosować takie same procedury postępowania jak w stosunku do kontroli realizacji decyzji o dopuszczalnej emisji. Wykrycie przypadków wprowadzania do powietrza większego rocznego ładunku zanieczyszczeń niż to wynika z ilości posiadanych uprawnień, wymaga stworzenia sprawnego systemu kontroli rocznych ładunków wprowadzonych do powietrza przez emitory jednostki organizacyjnej. Można tego dokonać na drodze pomiarowej poprzez zainstalowanie systemów ciągłego monitoringu gazów odlotowych. Jest to rozwiązanie rzadko obecnie stosowane w kraju, szczególnie w odniesieniu do małych źródeł. Proponuje się wobec tego zastosowanie znacznie tańszego rozwiązania jakim jest System Ewidencji Emisji.

System Ewidencji Emisji jest rozwiązaniem mającym umożliwić kontrolę rocznie wyemitowanych ładunków zanieczyszczeń przez daną jednostkę organizacyjną. Jest to propozycja taniego rozwiązania, która może częściowo zastąpić instalacje ciągłych pomiarów emisji, szczególnie kosztownych w przypadku mniejszych źródeł. Należy jednak podkreślić, że proponowane narzędzie może bardzo dobrze pracować razem z zainstalowanym urządzeniem ciągłego monitoringu, czy z pomiarami okresowymi, na zasadzie rejestracji podawanych danych i ich sprawdzania z teoretycznym oszacowaniem (możliwość wykrycia grubych błędów pomiarowych).

System Ewidencji Emisji w formie Certyfikowanego Zakładowego Banku Emisji, opiera się na powszechnie stosowanej praktyce szacowania emisji przy użyciu wskaźników emisji odniesionych do wielkości charakteryzującej produkcję, do której ten wskaźnik jest odniesiony (wielkości charakterystycznej). Sposób prowadzenia ewidencji tych wielkości charakterystycznych jak i wartość używanych wskaźników emisyjnych są dla każdej jednostki organizacyjnej certyfikowane przez odpowiedni urząd.

Certyfikacja oparta jest na obecnym systemie kontroli dokumentacji dostarczanych przez jednostki organizacyjne w celu wydania im decyzji o dopuszczalnej emisji. Poprawnie skontrolowana dokumentacja zapewnia, że wszelkie parametry takie jak wskaźniki emisji służące do wyznaczania i ewidencji wyemitowanych ładunków zanieczyszczeń będą poprawne. Zaakceptowane przez urząd parametry będą podstawą funkcjonowania zakładowego systemu ewidencji zanieczyszczeń. System ten powinien być prowadzony przy użyciu współczesnych narzędzi, czyli komputerów i odpowiedniego oprogramowania zgodnego z systemami stosowanymi w jednostkach administracji. Jest to kolejny warunek, którego spełnienie pozwoli w sprawny sposób kontrolować wszystkie jednostki organizacyjne. Jednostka zobowiązana będzie do dostarczenia raportu określającego cały zestaw parametrów niezbędnych do obliczenia rocznego ładunku wprowadzonego do powietrza. Dostarczenie tych danych w formacie zgodnym ze stosowanym oprogramowaniem umożliwi administracji dokonywanie pełnej kontroli poprawności wyznaczonych rocznych ładunków przy użyciu efektywnych narzędzi. Zwiększy to istotnie szanse wykrycia przekroczeń dopuszczonych limitów, a tym samym zniechęci jednostki do takich działań.

Mgr inż. Ryszard Pazdan,
Prezes ATMOTERM Sp. z o.o.,
Opole