



LGD-4114-003-01/2012
Nr ewid. 168/2012/I12002/LGD

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE
SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA
EMISJAMI GAZÓW CIEPLARNIANYCH
I HANDLU UPRAWNIENIAMI DO ICH EMISJI**

MISJA

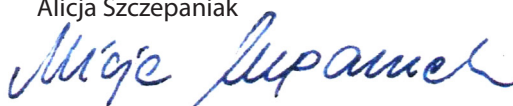
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

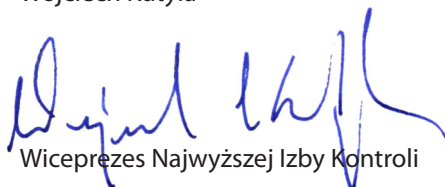
Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:

Alicja Szczepaniak



Akceptuję:

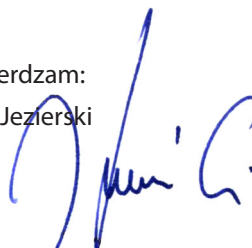
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia

23 listopada 2012

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36
80-853 Gdańsk
T/F +48 58 768 36 00 / +48 58 768 36 05

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	6
1.1. Temat kontroli	6
1.2. Cel kontroli	6
1.3. Organizacja kontroli.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1. Wspomaganie realizacji zobowiązań państwa dotyczących ograniczenia krajowej emisji gazów cieplarnianych.....	12
3.2.2. Realizacja procedur związanych z prowadzeniem przez przedsiębiorców projektów opartych na mechanizmie wspólnych wdrożeń	16
3.2.3. Prowadzenie Krajowego rejestru jednostek Kioto i uprawnień do emisji oraz wydawanie uprawnień do emisji na rachunki instalacji	17
4. INFORMACJE DODATKOWE	21
4.1. Przygotowanie kontroli	21
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	21
5. ZAŁĄCZNIKI	22

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

CITL	Wspólnotowy Niezależny Dziennik Transakcji
CO2	dwutlenek węgla
dyrektywa 2003/87/WE	dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. L 275 z 25.10.2003 r., s. 32)
ekwiwalent	jeden megagram dwutlenku węgla albo ilość innego gazu cieplarnianego stanowiąca odpowiednik jednego megagrama dwutlenku węgla, obliczona z wykorzystaniem odpowiedniego współczynnika ocieplenia
EU ETS	Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (European Union Emissions Trading Scheme) ustanowiony w ramach Wspólnoty Europejskiej przez dyrektywę 2003/87/WE wraz z późniejszymi zmianami
gazy cieplarniane	tu: dwutlenek węgla (CO ₂), metan (CH ₄), podtlenek azotu (N ₂ O), fluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC), sześćfluorek siarki (SF ₆)
Instytut	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie
jednostka AAU	jednostka przyznanej emisji (Assigned Amount Unit) – wyrażona w ekwiwalencie emisja gazów cieplarnianych, przyznana państwu uprawnionemu zgodnie z Protokołem z Kioto
jednostka CER	jednostka poświadczonej redukcji emisji (Certified Emission Reduction) – wyrażona w ekwiwalencie emisja zredukowana lub emisja uniknięta gazów cieplarnianych, otrzymana w wyniku realizacji projektu mechanizmu czystego rozwoju
jednostka ERU	jednostka redukcji emisji (Emission Reduction Unit) – wyrażona w ekwiwalencie emisja zredukowana lub emisja uniknięta gazów cieplarnianych lub jeden megagram pochłoniętego dwutlenku węgla, otrzymana w wyniku realizacji projektu wspólnych wdrożeń
jednostka EUA, uprawnienie do emisji	European Union Allowance – uprawnienie do wprowadzania do powietrza ekwiwalentu dwutlenku węgla, które służy do rozliczenia wielkości emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych
jednostka Kioto	tu: jednostka poświadczonej redukcji emisji, jednostka przyznanej emisji, jednostka redukcji emisji
KASHUE	Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji
KE	Komisja Europejska
KOBIZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
Konwencja Klimatyczna	Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r., Nr 53, poz. 238). Polska przystąpiła do Konwencji 21 marca 1994 r.
Krajowa baza	Krajowa baza o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji

Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień, KPRU	Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji
Krajowy rejestr	Krajowy rejestr jednostek Kioto i uprawnień do emisji
Krajowy system	Krajowy system bilansowania i prognozowania emisji, w ramach którego są gromadzone, przetwarzane, szacowane, prognozowane, bilansowane i zestawiane informacje o emisjach
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
projekt mechanizmu czystego rozwoju	(Clean Development Mechanism), tu: przedsięwzięcie realizowane przez państwo uprawnione na terytorium innego państwa niż państwo uprawnione, które ma na celu redukcję lub uniknięcie emisji gazów cieplarnianych
projekt wspólnych wdrożeń	(Joint Implementation), tu: przedsięwzięcie realizowane przez państwo uprawnione na terytorium innego państwa uprawnionego, które ma na celu redukcję lub uniknięcie emisji gazów cieplarnianych,
Protokół z Kioto	Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Polska stała się stroną Protokołu 16 lutego 2005 r.
rozporządzenie w sprawie KPRU	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 202, poz. 1248)
System handlu uprawnieniami	System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych obejmujący emisję gazów cieplarnianych m.in. z instalacji, w których jest prowadzona działalność powodująca ich emisję i które spełniają wartości progowe odniesione do zdolności produkcyjnych. Systemem tym administruje KOBIZE
System zarządzania emisjami	System zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, w skład którego wchodzi m.in. Krajowy system oraz system handlu uprawnieniami
ustawa o handlu uprawnieniami	Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 281, poz. 2784 – uchylona z dniem 21 czerwca 2011 r.)
ustawa o systemie handlu uprawnieniami	ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. Nr 122, poz. 695)
ustawa o systemie zarządzania emisjami	ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, poz. 1070 ze zm.)

1.1 Temat kontroli

Kontrola **funkcjonowania systemów zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i handlu uprawnieniami do ich emisji** (nr I/12/002) podjęta została w związku z podpisaniem w styczniu 2012 r. porozumienia pomiędzy Najwyższymi Organami Kontroli Danii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Norwegii i Polski dotyczącego przeprowadzenia równoległej kontroli systemów handlu uprawnieniami. W porozumieniu przyjęto wspólne cele kontroli oraz zaproponowano listę kilkudziesięciu zagadnień, które powinny być szczegółowo zbadane. Rolę koordynatora kontroli równoległej powierzono NOK-om Norwegii i Danii.

Zgodnie z ww. porozumieniem, Najwyższe Organy Kontroli dokonają we wspólnym raporcie, w kontekście zobowiązań redukcyjnych przyjętych w Protokole z Kioto, oceny skuteczności najważniejszego unijnego elementu strategii walki ze zmianami klimatu, tj. EU ETS w ograniczaniu krajowych emisji, efektywności realizacji projektów wspólnych wdrożeń i mechanizmu czystego rozwoju oraz prawidłowości działania krajowych rejestrów uprawnień do emisji.

Najważniejsze dane i informacje zawarte w niniejszej Informacji będą stanowiły wkład do wspólnego raportu końcowego. Zgodnie z harmonogramem raport powinien zostać przyjęty do końca 2012 r., a wcześniej jego wstępne ustalenia były dyskutowane na dorocznym spotkaniu szefów NOK państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i spotkaniu grupy roboczej ds. kontroli środowiskowych działającej w ramach Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli.

Kontrolą objęto następujące elementy systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych: Krajowy system bilansowania i prognozowania emisji, system handlu uprawnieniami do emisji i obrót i zarządzanie jednostkami Kioto.

Tematyka dotycząca systemu handlu emisjami dwutlenku węgla była już przedmiotem kontroli NIK¹. Jej celem była jednak ocena stanu wdrożenia wybranych postanowień Konwencji Klimatycznej, Protokołu z Kioto i dyrektywy 2003/87/WE, z uwzględnieniem opracowanych do 2008 r. przepisów prawa.

1.2 Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i handlu uprawnieniami w Polsce w zakresie:

1. Ograniczania krajowej emisji gazów cieplarnianych.
2. Realizacji procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem projektów opartych na mechanizmie wspólnych wdrożeń i mechanizmie czystego rozwoju.
3. Prowadzenia Krajowego rejestru jednostek Kioto i uprawnień do emisji i monitorowania oraz rozliczania wielkości emisji i przyznanym uprawnień do emisji.

1.3 Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia 16 kwietnia 2012 r. do dnia 13 czerwca 2012 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² (dalej: „ustawa o NIK”), pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Kontrolą doraźną objęto

¹ Kontrola nr P/09/105 „Realizacja wybranych zadań z postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu”.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, wykonujący zadania Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano dodatkowe informacje od 18 podmiotów: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i 15 wybranych operatorów instalacji, którym przydzielono uprawnienia do emisji dwutlenku węgla.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 13 czerwca 2012 r.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

NIK pozytywnie ocenia³ funkcjonowanie systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, w tym systemu handlu uprawnieniami do ich emisji.⁴

Kontrola NIK wykazała, że system zarządzania emisjami wspomagał realizację zobowiązań międzynarodowych Polski w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, ich inwentaryzacji oraz raportowania ilości zanieczyszczeń uwalnianych do powietrza. Procedury dotyczące prowadzenia projektów wspólnych wdrożeń na terytorium Polski również były prawidłowo realizowane. Krajowy rejestr jednostek Kioto i uprawnień do emisji, działający na zasadach określonych w ustawie o systemie zarządzania emisjami, prowadzony był rzetelnie, a wielkości emisji i przyznanych uprawnień do emisji były prawidłowo rozliczane i monitorowane.

1) Krajowy system bilansowania i prognozowania emisji obejmował informacje wymagane ustawą o systemie zarządzania emisjami, które gromadzone były w sposób jednolity i kompletny w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji. Wyjątkiem były informacje o prognozach zmian aktywności dla poszczególnych sektorów gospodarki, których brak wynikał z niewydania przez Radę Ministrów odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego [str. 13].

2) Sposób wywiązywania się przez prowadzących instalacje z obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie handlu uprawnieniami do emisji był monitorowany zgodnie z ustawą o systemie handlu uprawnieniami. Również pozostałe elementy administrowania tym systemem objęte kontrolą NIK, tj. opracowywanie projektu krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji i wykazu instalacji objętych systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r. oraz działalność informacyjna i szkoleniowa realizowane były zgodnie z tą ustawą [str. 14-16].

3) Raporty, prognozy wielkości emisji gazów cieplarnianych, metodyka ustalania tych wielkości oraz szacunki dotyczące potencjalnej nadwyżki jednostek przyznanej emisji opracowywane były zgodnie z ustawą o systemie zarządzania emisjami [str. 16-17].

4) Procedury administracyjne dotyczące realizacji projektów wspólnych wdrożeń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wykonywane były terminowo i w pełnym zakresie. I tak m.in.:

- a) opinie poprzedzające wydanie przez Ministra Środowiska listów popierających i zatwierdzających do projektów wspólnych wdrożeń wydawane były terminowo [str. 17-18];
- b) jednostki ERU uzyskane w wyniku realizacji tych projektów przekazywane były na rachunki nabywców terminowo [str. 19];
- c) prowadzony był wykaz tych projektów dostępny na stronie internetowej [str. 18].

5) System zarządzania emisjami był wspomagany przez prawidłowo prowadzony Krajowy rejestr jednostek Kioto i uprawnień do emisji, a wielkości emisji i przyznanych uprawnień do emisji, objęte tym systemem były prawidłowo monitorowane i rozliczane. I tak m.in.:

- a) Krajowy rejestr prowadzony był zgodnie z postanowieniami ustawy o systemie zarządzania emisjami, tj. w formie elektronicznej bazy danych, utrzymywane w nim jednostki Kioto i uprawnienia do emisji zarejestrowane były na właściwych rachunkach, a szczegółowe warunki

³ Według czterostopniowej skali ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna. Szczegółowe kryteria dokonanych ocen przedstawiono w rozdziale 4.2 niniejszej Informacji (str. 24-25).

⁴ Kontrola nie obejmowała badania systemu bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu dla dużych źródeł spalania, gdyż emisja gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 z instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych dotyczy dwutlenku węgla.

otwierania, administrowania i utrzymywania tych rachunków określone zostały w regulaminie zamieszczonym na stronie internetowej [str. 19-20];

- b) uprawnienia do emisji były wydawane terminowo i w liczbie zgodnej z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień [str. 22-23].

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Kluczową rolę w systemie zarządzania emisjami pełni KOBIZE. Ośrodek ten zapewnia systemowi wsparcie organizacyjne i eksperckie oraz dostarcza wiarygodnych danych dotyczących realizacji międzynarodowych zobowiązań państwa do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

System ten nie zabezpiecza jednak niektórych ryzyk, istotnych z punktu widzenia interesów państwa. Kontrola międzynarodowa wskazała m.in. na zagrożenia związane z nieprawidłowościami przy rozliczaniu podatku VAT z tytułu transakcji uprawnieniami do emisji⁵, które doprowadziły do wyłudzenia znacznych kwot z budżetów niektórych państw objętych EU ETS. Ryzyko to nie jest jeszcze w Polsce odpowiednio zabezpieczone, czego dowodzą nieliczne kontrole przeprowadzone przez urzędy kontroli skarbowej w podmiotach, które dokonywały transakcji uprawnieniami do emisji CO₂.

W celu zapewnienia kompletności informacji zgromadzonych w Krajowym systemie bilansowania i prognozowania emisji Rada Ministrów powinna określić w drodze rozporządzenia, zgodnie z delegacją określoną w art. 9 ust. 3 ustawy o systemie zarządzania emisjami, zakres informacji w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki, jaki powinien być zawarty w prognozach zmian aktywności, przedziały czasowe, dla których sporządza się prognozy zmian aktywności, terminy przekazywania prognoz zmian aktywności ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

⁵ Problem ten został poruszony m.in. w raporcie przygotowanym przez duński Najwyższy Organ Kontroli „Report on the Public Accounts Committee on the administration of the Danish Emission Trading Registry” (www.rigsrevisionen.dk).

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Celem Konwencji Klimatycznej sporządzonej w 1992 r. w Nowym Jorku jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych wynikających z działalności człowieka w atmosferze na poziomie nie wywołującym istotnych zmian w klimacie. Kraje rozwijające się nie są zobligowane do redukcji emisji tych gazów, natomiast najbardziej odpowiedzialne za zmiany klimatu państwa uprzemysłowione, łącznie z krajami o gospodarkach w okresie przejściowym (kraje wschodniej i środkowej Europy oraz byłego Związku Radzieckiego) są zobligowane do opracowania planów zmniejszenia emisji oraz do ochrony lasów i oceanów, które mogą pochłaniać gazy cieplarniane z atmosfery.

Protokół z Kioto jest międzynarodowym porozumieniem, w którym sformułowano zadania dla państw – stron, mające na celu osiągnięcie określonych poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych⁶. Emisja gazów jest mierzona poprzez przeliczenie poszczególnych gazów na ekwiwalent dwutlenku węgla, tzn. ilość, która w danym przedziale czasowym przyczynia się do globalnego ocieplenia w takim samym stopniu, jak tona dwutlenku węgla. W celu umożliwienia osiągnięcia założonych ograniczeń na drodze innej, niż tylko redukcja emisji gazów w danym państwie, a także aby pomóc państwom w obniżeniu kosztów osiągnięcia określonych poziomów redukcji, w Protokole z Kioto ustanowiono tzw. mechanizmy elastyczności: międzynarodowy handel zezwoleniami, mechanizm wspólnych wdrożeń oraz mechanizm czystego rozwoju.

Dla osiągnięcia zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych Unia Europejska wypracowała europejski system handlu emisjami zbudowany w oparciu o mechanizmy elastyczności Protokołu z Kioto, wprowadzony dyrektywą 2003/87/WE. EU ETS jest kluczowym instrumentem redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej, stymulującym ewolucję gospodarki w kierunku technologii niskoemisyjnych. Transpozycji uregulowań unijnych dotyczących EU ETS do polskiego porządku prawnego dokonano w 2004 r. ustawą o handlu uprawnieniami. Regulacje o charakterze systemowym, zapewniające wywiązywanie się Rzeczypospolitej Polskiej ze zobowiązań międzynarodowych w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych zawarto w ustawie o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych.

W lipcu 2008 r. Rada Ministrów przyjęła KPRU, w którym całkowitą liczbę uprawnień do emisji dwutlenku węgla na II okres rozliczeniowy, tj. na lata 2008–2012, ustalono na poziomie 1,043 mld. Ponadto w KPRU określono całkowitą liczbę uprawnień do emisji dwutlenku węgla dla poszczególnych rodzajów instalacji objętych systemem, dla instalacji nowych i tych, w których dokonano zmiany skutkującej zwiększeniem możliwości produkcyjnych, liczbę uprawnień stanowiących krajową rezerwę na projekty wspólnych wdrożeń, a także liczbę jednostek CER oraz jednostek ERU, które prowadzący instalacje może wykorzystać do rozliczenia rocznej emisji CO₂.

Przy rozdziale uprawnień do emisji Rada Ministrów wzięła pod uwagę m.in. zobowiązania przyjęte w konkluzjach Rady Europejskiej z marca 2007 r. dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r., poprawy efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. oraz zwiększenia udziału produkcji energii ze źródeł odnawialnych jako celu na poziomie 20% do roku 2020, Politykę

⁶ Zgodnie z załącznikiem B do Protokołu, Polska zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 6% w okresie od 1988 r. (rok bazowy dla Polski) do 2012 r.

Ekologiczną Państwa⁷, Politykę Energetyczną Państwa⁸, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013⁹, dyrektywę 2004/8/WE z 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji¹⁰ w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG¹¹. Rozdział uprawnień dokonywany jest pomiędzy poszczególne sektory gospodarki, a następnie pomiędzy instalacje pracujące w danym sektorze, w tym m.in. w sektorze elektrowni zawodowych, elektrociepłowni zawodowych, ciepłowni zawodowych, przemysłu rafineryjnego, przemysłu koksowniczego, hutnictwa żelaza i stali, przemysłu wapienniczego, cementowego, szklarskiego, ceramicznego, chemicznego, cukrowniczego oraz papierniczego.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Kontrole NOK wskazują na znaczne różnice w funkcjonowaniu systemów handlu uprawnieniami w poszczególnych krajach. Dotyczyły one m.in. sposobu wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień do emisji przez operatorów instalacji. W większości krajów środkami tymi przedsiębiorstwa mogą swobodnie dysponować, ograniczenia wprowadzono natomiast na Litwie i Łotwie (z wyłączeniem prywatnych operatorów) gdzie dochody ze sprzedaży uprawnień powinny być przeznaczone na inwestycje przyczyniające się do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Większość krajów nie skorzystała również z możliwości sprzedaży puli do 10% uprawnień na aukcjach. Uprawnienia te były przekazywane operatorom, co do zasady, bezpłatnie, a tylko Norwegia zdecydowała się na przeprowadzenie aukcji.

NOK wskazały również na potrzebę rozdzielenia ustaleń i ocen dotyczących realizacji projektów wspólnych wdrożeń i mechanizmu czystego rozwoju w poszczególnych krajach. O ile kraje skandynawskie, ze względu na niedobór uprawnień, są inicjatorami tych projektów w innych państwach, to Polska i kraje bałtyckie pełnią jedynie funkcję gospodarza projektów wspólnych wdrożeń.

Kontrolą w Polsce objęto Instytut, w którego strukturze wyodrębniono m.in. KOBIZE, do zadań którego należy m.in. administrowanie systemem handlu uprawnieniami. Nad wykonywaniem tych zadań nadzór sprawuje Minister Środowiska.

Wspólnotowy system handlu uprawnieniami oparty jest na opracowanych przez kraje członkowskie krajowych planach rozdziału uprawnień, zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE. Podstawą wyznaczenia ogólnej puli emisji do podziału w postaci pozwoleń są zobowiązania krajowe z uwzględnieniem proporcji pomiędzy sektorami objętymi systemem i poza nim oraz zobowiązania Wspólnoty jako całości.

EU ETS odgrywa dużą rolę w realizacji zobowiązań poszczególnych państw wynikających z postanowień Protokołu z Kioto, jak również pozwala ograniczyć koszty związane z osiągnięciem

⁷ Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010 – dokument przyjęty przez Sejm RP w dniu 8 maja 2003 r. (M.P. Nr 33, poz. 433).

⁸ Polityka Energetyczna Państwa do 2025 r. – załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r. (M.P. Nr 42, poz. 562) – obwieszczenie utraciło moc z dniem ogłoszenia obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11), tj. z dniem 14 stycznia 2010 r.

⁹ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy Narodowa Strategia Spójności – dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia; dokument przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w maju 2007 r.

¹⁰ Kogeneracja (skojarzona gospodarka energetyczna) – proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i użytkowej energii cieplnej.

¹¹ Dz. Urz. UE L 52/50 z 21.02.2004 r.

celów redukcyjnych przyjętych w tym Protokole. Utworzenie tego systemu było dużym przedsięwzięciem administracyjnym, nakładającym na rządy oraz operatorów instalacji nowe zadania. Handel uprawnieniami związany jest również ze znacznymi transferami pieniężnymi, co naraża cały system, jak również poszczególne kraje na duże ryzyka. W trakcie kontroli równoległej ustalono, że niektóre państwa poniosły m.in. duże straty z tytułu nieprawidłowości przy rozliczaniu podatku VAT z tytułu transakcji uprawnieniami do emisji. W konsekwencji doprowadziło to do zmiany zasad poboru tego podatku w tych państwach – przyjęto tam mechanizm tzw. „odwróconego” VAT¹² (państwa skandynawskie). Mechanizm ten, znany podatnikom z obrotu międzynarodowego z kontrahentami z Unii Europejskiej dokonującymi importu usług i wewnątrzspółnotowego nabycia towarów, stosuje się od niedawna w Polsce przy rozliczaniu obrotu złomem. Wg informacji Ministerstwa Finansów, urzędy kontroli skarbowej w latach 2008–2012 (do 22 maja) przeprowadziły kontrole w siedmiu podmiotach, które dokonywały transakcji uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla. Nieprawidłowości stwierdzono u jednego podatnika (postępowanie zakończono wydaniem decyzji określającej zobowiązanie podatkowe).

Innym problemem, z którym borykają się niektóre państwa uczestniczące we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami są niskie ceny uprawnień do emisji, które ich zdaniem nie zachęcają przedsiębiorstw do podejmowania inwestycji w celu ograniczania emisji gazów cieplarnianych (w przypadku niedoboru uprawnień przedsiębiorstwa te wolą je nabywać relatywnie tanio na rynku). W Polsce natomiast, od kilku lat notowana jest niewielka nadwyżka uprawnień w odniesieniu do rzeczywistej emisji dwutlenku węgla. Polska pozostaje jednocześnie jednym z państw, które znacznie przekroczyło cele redukcyjne założone w Protokole z Kioto. Dokument ten zakładał dla Polski średnią redukcję emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 na poziomie 6%. Rzeczywista wielkość tej redukcji w latach 2008–2010 wahała się od 28,8 do 32,2%.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wspomaganie realizacji zobowiązań państwa dotyczących ograniczenia krajowej emisji gazów cieplarnianych

Krajowa baza zawierała informacje wymagane przez art. 6 ust. 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami, w tym informacje o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska. Dane zgromadzone w Krajowej bazie pozwalały m.in. na prezentację całkowitej krajowej emisji gazów cieplarnianych, emisji dwutlenku węgla w sektorach gospodarki objętych systemem handlu uprawnieniami oraz wielkości produkcji energii elektrycznej wytworzonej w sektorze energetycznym objętym ww. systemem z podziałem na poszczególne lata okresu rozliczeniowego 2008–2012.

Krajowa baza funkcjonuje przy wykorzystaniu systemu informatycznego opracowanego i prowadzonego przez KOBIZE, zawierającego zabezpieczoną (tzw. loginem i hasłem) bazę danych, dostępną przez stronę internetową (<https://krajowabaza.kobize.pl>), służącego podmiotom korzystającym ze środowiska do wprowadzania i przetwarzania informacji.

Stwierdzono brak w Krajowej bazie informacji o prognozach zmian aktywności dla poszczególnych sektorów gospodarki, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, podlegających przekazywaniu – przez właściwych ministrów – Ministrowi Środowiska (art. 9 ust.1 ww. ustawy). Przyczyną

¹² Mechanizm, w którym zobowiązanym do rozliczenia podatku VAT jest kupujący.

niezamieszczenia powyższych informacji było niewydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego m.in. zakres tych informacji, przewidzianego art. 9 ust. 3 ustawy o systemie zarządzania emisjami. Szczegółowe dane dotyczące prognoz i emisji gazów cieplarnianych, zgromadzone w Krajowej bazie, z podziałem na poszczególne lata okresu rozliczeniowego 2008–2012 przedstawiono w załączniku nr 5.1. Informacji.

Tabela nr 1

Emisja gazów cieplarnianych w latach 2008–2010 w krajach uczestniczących we wspólnej kontroli systemów handlu uprawnieniami do emisji z odniesieniem do celów określonych w Protokole z Kioto

Kraj	Wartość bazowa	Wielkość emisji			Cel na lata 2008–2012	Zmiana do roku bazowego		
		2008 r.	2009 r.	2010 r.		2008 r.	2009 r.	2010 r.
		mln ton ekw. CO ₂				%		
Dania	70	65	62	63	-21	-7.1	-11.3	-10.5
Finlandia	70	70	66	75	0	-0.2	-6.0	+6.0
Litwa	49	24	20	21	-8	-50.8	-59.6	-57.9
Łotwa	27	12	11	12	-8	-55.8	-58.7	-54.5
Norwegia	50	54	52	54	+1	+8.1	+3.3	+8.2
Polska	564	401	382	401	-6	-28.9	-32.3	-28.9
Szwecja	73	64	60	66	+4	-12.6	-18.0	-9.0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiskowej

KOBIZE monitorował sposób wywiązywania się przez prowadzących instalacje z obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie handlu uprawnieniami, w tym m.in.:

- blokował, na podstawie art. 62 ust. 3 ustawy o systemie handlu uprawnieniami, rachunki instalacji w Krajowym rejestrze w przypadku, gdy prowadzący instalacje nie przedłożyli w terminie raportów o wielkości emisji, zweryfikowanych przez jednostki uprawnione (zablokowano 24 rachunki instalacji, których prowadzący nie przedłożyli w terminie raportów za 2011 r.);
- dokonywał, na podstawie art. 62 ust. 4 ww. ustawy, oceny raportów o wielkości emisji pod względem kompletności zawartych w nich danych, poprawności przeprowadzonych obliczeń oraz zgodności zawartych w nich ustaleń z m.in. zatwierdzonymi planami monitorowania wielkości emisji;
- terminowo przekazywał właściwym wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska, na podstawie art. 66 ust. 2 ww. ustawy, wykazy prowadzących instalacje, którzy nie przedłożyli w wymaganym terminie raportów o wielkości emisji (w przypadku raportów za 2011 r. ww. wykazy objęły łącznie 169 prowadzących instalacje, którzy nie przedłożyli w terminie raportów w ogóle lub w jednej z obowiązujących form).

KASHUE (istniał do 21 czerwca 2011 r. w ramach Instytutu, następnie systemem handlu uprawnieniami administrował w pełni KOBIZE), na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy o handlu uprawnieniami, opracował w związku z decyzją KE z dnia 11 grudnia 2009 r.¹³, **projekt nowego**

¹³ Decyzja Komisji Europejskiej 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.

krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji na lata 2008–2012. Projekt ten został zaakceptowany przez KE¹⁴.

W dniu 23 września 2009 r. Sąd Pierwszej Instancji UE wydał wyrok unieważniający decyzję KE z 26 marca 2007 r. dotyczącą KPRU zgłoszonego przez Polskę (Dz. U. UE, C 267 z 7 listopada 2009 r., str. 58). Decyzją z 11 grudnia 2009 r. KE odrzuciła KPRU przygotowany w 2006 r. i jednocześnie zobowiązała Polskę do złożenia nowego KPRU. W komunikacie w sprawie decyzji KE z 11 grudnia 2009 r. dotyczącej KPRU zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE (zamieszczonym na stronie internetowej KOBIZE) zawarto m.in. następujące informacje:

- „KPRU na lata 2008–2012 zgłoszony przez Polskę w 2006 r. określający całkowity przydział uprawnień na poziomie 284,6 mln rocznie został odrzucony”;
- „w pkt 29 uzasadnienia decyzji KE wskazano, że „Polska powinna zgłosić Komisji nowy krajowy plan rozdziału uprawnień bez zbędnych opóźnień”;
- KPRU na lata 2008–2012 przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. pozostaje obecnie w mocy, bowiem decyzja KE nie wpływa bezpośrednio na jego obowiązywanie.”

KOBIZE po zebraniu danych od prowadzących instalacje, dotyczących informacji na temat wykonanych działań modernizacyjnych oraz po przygotowaniu rozdziału uprawnień na 2012 r., przygotował projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany rozporządzenia w sprawie KPRU. Projekt ten przekazano do Ministerstwa Środowiska 19 sierpnia 2011 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza w Ministerstwie Środowiska poinformował, że: „(...) w toku prac legislacyjnych przedmiotowy projekt rozporządzenia został udostępniony partnerom społecznym, jak również został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Konsultacje społeczne projektu rozporządzenia trwały od dnia 26 października 2011 r. do dnia 30 listopada 2011 r. Do Ministerstwa Środowiska wpłynęło około 120 negatywnych opinii interesariuszy społecznych w przedmiocie zastosowania w przedmiotowym rozporządzeniu mechanizmu korekty przydziału uprawnień do emisji na 2012 r. W przesłanych do resortu środowiska uwagach podnoszono brak zasadności wprowadzenia mechanizmu redukcji przydziału uprawnień na 2012 r. w stosunku do poziomu rzeczywistej emisji w 2010 r. Ponadto, zarzucano również niezgodność proponowanego rozwiązania z przepisami prawa. Mając na uwadze stanowisko adresatów norm statuowanych przedmiotowym projektem, po dokonaniu szczegółowej analizy przekazanych opinii, decyzją kierownictwa resortu środowiska prace nad zmianą rozporządzenia w sprawie KPRU zostały wstrzymane.”

KOBIZE, na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o systemie handlu uprawnieniami, **opracował projekt wykazu instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami** w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r.

KOBIZE zapewnił możliwość udziału społeczeństwa przy opracowywaniu ww. projektu, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵ w tym m.in. podał do publicznej wiadomości informację o: przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie, możliwości składania uwag i wniosków oraz sposobie i miejscu składania uwag i wniosków. Stwierdzono jednak uchybienie polegające na wskazaniu w ww. informacji 19-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków zamiast co najmniej 21 dni wymaganych przez art. 39 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

Zastępca kierownika KOBIZE wyjaśnił, że zamieszczenie informacji o rozpoczęciu konsultacji społecznych dopiero 1 września 2011 r. wynikało z problemów technicznych (przerwanie światłowodu). Informacja o tej samej treści ukazała się natomiast na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska 31 sierpnia 2011 r., tj. 20 dni przed ostatecznym terminem na składanie uwag i wniosków.

¹⁴ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 19.04.2010 r. dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę dnia 8 kwietnia 2010 r. zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

¹⁵ Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.

W czasie konsultacji społecznych KOBIZE otrzymał ponad 700 pism i wiadomości e-mail. Analiza 5 zapytań otrzymanych drogą elektroniczną wykazała, że KOBIZE udzielał informacji i wyjaśnień związanych z tymi zapytaniami. Konsultacje dotyczyły m.in. poprawności danych przyjętych do obliczenia proponowanych przydziałów uprawnień do emisji dla poszczególnych instalacji.

Pismami z 21 i 26 września kierownik KOBIZE przekazał Ministrowi Środowiska projekt wykazu instalacji, o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o systemie handlu uprawnieniami. Umożliwiło to terminowe przedłożenie tego projektu KE, tj. do 30 września 2011 r.

W pismach tych wskazano m.in., że: „(...) Przekazane (KOBIZE) przez prowadzących instalacje formularze zostały sprawdzone przy pomocy programu przekazanego KE. Program ten został przekazany do KOBIZE w dniu 09.09.2011 r. Wcześniejsza wersja programu wykorzystywana w pracach do przygotowania projektu wykazu przedstawionego do konsultacji społecznych, wskazywała jako błędne niektóre formularze, mimo iż nie dokonano w nich żadnych zmian. Dopiero ostatnia wersja programu we właściwy sposób sprawdza integralność formularzy.

Analiza danych dotyczących przydziału uprawnień do emisji w projekcie wykazu instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami dla 10 wybranych instalacji (spośród 888 ujętych w projekcie wykazu) wykazała, że liczba przydzielonych uprawnień została wygenerowana automatycznie przez oprogramowanie dostarczone przez KE, na podstawie liczby uprawnień obliczonej w elektronicznym formularzu (przygotowanym przez KE we współpracy z konsultantami) składanym przez prowadzącego instalację (stosownie do wymogu art. 20 ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami), zawierającym m.in. wymagane informacje o historycznych poziomach aktywności, potwierdzonym przez weryfikatora.

KOBIZE, na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. g ustawy o systemie zarządzania emisjami, **udzielał wyjaśnień, opracowywał materiały informacyjne i szkoleniowe** (m.in. słownik podstawowych pojęć związanych z Systemem handlu) oraz **prowadził szkolenia dotyczące funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami**. Wybrane materiały informacyjne i wyjaśnienia KOBIZE zamieszczał na swojej stronie internetowej (w tym najczęściej zadawane pytania wraz z odpowiedziami).

KOBIZE wywiązywał się z zadań określonych w art. 3 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o systemie zarządzania emisjami, tj:

- **sporządzał raporty i prognozy** dotyczące wielkości emisji (m.in. na potrzeby Konwencji Klimatycznej, Konwencji LRTAP¹⁶, statystyki krajowej i międzynarodowej, Ministra Środowiska);

Na potrzeby Konwencji Klimatycznej i Unii Europejskiej, zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, KOBIZE sporządził m.in. raport obejmujący wyniki inwentaryzacji emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych dla lat 2009–2010. W sprawozdaniu z działalności KOBIZE za rok 2011 podano m.in., że: „Wstępna emisja gazów cieplarnianych dla 2010 r. oszacowana na potrzeby Unii Europejskiej wykazała, że nastąpił wzrost emisji o 5,7% w stosunku do 2009 r. oraz o 1,2% w stosunku do 2008 r. Jednak w odniesieniu do roku bazowego 1988 widoczna jest znacząca redukcja emisji gazów cieplarnianych – o 28,3%. Taka nadwyżka redukcji emisji w odniesieniu do zobowiązania wynikającego z Protokołu z Kioto (6% redukcji w okresie 2008–2012) oznacza, że w przypadku Polski nie ma zagrożenia z wywiązania się z tego zobowiązania i nie będzie konieczności podejmowania dodatkowych działań (poza istniejącymi politykami krajowymi już uwzględniającymi konieczność ograniczania emisji gazów cieplarnianych)”.

Na potrzeby Konwencji LRTAP KOBIZE sporządził m.in. raport zawierający dane o rocznej całkowitej emisji m.in. głównych zanieczyszczeń powietrza.

W wykonaniu obowiązku określonego w art. 10 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania emisjami KOBIZE przygotował dla Ministra Środowiska raport o wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji za rok poprzedni. Po raz pierwszy ww. raport został sporządzony na podstawie danych dotyczących 2010 r., przekazanych przez podmioty korzystające ze środowiska, eksploatujące instalacje wymagające pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza lub tzw. pozwolenia zintegrowanego.

¹⁶ Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości – sporządzona w Genewie 13.11.1979 r.

- **zapewnić opracowanie metodyki ustalania wielkości emisji** dla poszczególnych rodzajów instalacji lub aktywności oraz metodyki wyznaczania wskaźników emisji na jednostkę wyprodukowanego towaru, zużytego paliwa lub surowca, zawartych m.in. w dokumentach:
 - „Założenia pracy w zakresie określania sposobów ustalania wielkości emisji z instalacji spalania paliw dla pełnego zakresu mocy źródeł”;

W opracowaniu tym instalacje spalania paliw zostały podzielone na pięć grup, dla których opracowywane były sposoby bilansowania emisji i wskaźniki emisji.

- „Opracowanie podziału źródeł energetycznego spalania paliw w zależności od rodzaju spalanego paliwa i technik ochrony środowiska. Wykonanie pomiarów emisji i oznaczanie gazów i metali”;

Materiał ten powstał na zlecenie KOBIZE.

- „Opracowanie MATRYCY podziału źródeł spalania paliw o mocy do 5 MW w zależności od rodzaju spalanego paliwa i technik ochrony środowiska z podaniem listy zanieczyszczeń emitowanych przez poszczególne grupy źródeł i wypełnienie tej matrycy danymi będącymi w posiadaniu Wykonawcy”;

Materiał ten powstał na zlecenie KOBIZE. Wyniki tej pracy mają być podstawą do ustalenia wskaźników emisji dla najmniejszych źródeł spalania.

- „Bilansowanie emisji LZO”.

W materiale tym omówiono metody bilansowania LZO (lotnych związków organicznych), w tym m.in. ustalenie wielkości emisji LZO na podstawie kart charakterystyk.

W lutym 2012 r. **KOBIZE przedłożył Ministrowi Środowiska „Informacje dotyczące oszacowania potencjalnej nadwyżki jednostek przyznanej emisji (AAUs)”**. Przy szacowaniu liczby jednostek przyznanej emisji, które mogą zostać zbyte, KOBIZE wziął pod uwagę, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami, wszystkie niezbędne informacje dotyczące m.in. przewidywanej całkowitej krajowej emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym 2008–2012.

Informacja o potencjalnej nadwyżce przekazana była Ministrowi Środowiska już po siedmiu dniach od zlecenia jej przygotowania i zawierała opis metodologii przyjętej do szacunków.

3.2.2. Realizacja procedur związanych z prowadzeniem przez przedsiębiorców projektów opartych na mechanizmie wspólnych wdrożeń

Po wejściu w życie ustawy o systemie zarządzania emisjami, tj. od 18 września 2009 r. do KOBIZE wpłynęły wnioski o wydanie listów popierających dla sześciu projektów¹⁷, a listów zatwierdzających dla siedmiu projektów¹⁸. W związku z tym KOBIZE zobowiązany był do wydania stosownych opinii.

¹⁷ Projekty: „Zagospodarowanie metanu ze złoża węgla KWK Sośnica Makoszowy Ruch Sośnica” (zgłoszony przez Kompanię Węglową S.A. w Katowicach), Zagospodarowanie metanu ze złoża węgla KWK Knurów Szczygłowie Ruch Szczygłowie (Kompania Węglowa S.A. w Katowicach), Program modernizacyjny Tramwajów Warszawskich (Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o. w Warszawie), Budryk-2 (Carbon – TF B.V.), Jas-Mos (Carbon – TF B.V.), 1 maja (Carbon – TF B.V.).

¹⁸ Projekty: Rozszerzenie i rozwój energii geotermalnej, Zakopane, Polska (AAEN Polska Sp. z o.o. w Zakopanem), Redukcja emisji podtlenku azotu z instalacji kwasu azotowego w Zakładach Azotowych Kędzierzyn S.A. (ZAK S.A. w Kędzierzynie – Koźlu), KWK Sośnica Makoszowy Ruch Sośnica” (zgłoszony przez Kompanię Węglową S.A. w Katowicach), Zagospodarowanie metanu ze złoża węgla KWK Knurów Szczygłowie Ruch Szczygłowie (Kompania Węglowa S.A. w Katowicach), Program efektywności energetycznej w budynkach Banku Ochrony Środowiska (BOŚ S.A. w Warszawie), Program modernizacji kotłowni w Banku Ochrony Środowiska (BOŚ S.A. w Warszawie), Utylizacja gazu z odmetanowania na kopalni Pniówek w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym (Carbon – TF B.V.).

Opinie KOBIZE sporządzone na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami, poprzedzające wydanie przez Ministra Środowiska w formie decyzji administracyjnych listów popierających lub zatwierdzających do projektów wspólnych wdrożeń, były wydawane w wymaganej formie postanowienia, przy zachowaniu terminów określonych w art. 38 ust. 3 ww. ustawy, z uwzględnieniem czasu niezbędnego na uzupełnienie braków w otrzymanej dokumentacji.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ww. ustawy, w KOBIZE prowadzono wykaz projektów wspólnych wdrożeń realizowanych na terenie Polski posiadających listy popierające lub zatwierdzające. Wykaz ten był zamieszczony na stronie internetowej KOBIZE w zakładce „JI/CDM” i zawierał 22 projekty posiadające listy zatwierdzające i sześć projektów posiadających listy popierające.

Wykaz projektów wspólnych wdrożeń realizowanych na terytorium Polski posiadających listy zatwierdzające wydane po 2007 r. zamieszczono w załączniku 5.2. Informacji.

Spośród ośmiu **raportów od realizujących projekty wspólnych wdrożeń** (którzy uzyskali listy zatwierdzające po 31 grudnia 2007 r.), które wpłynęły do KOBIZE w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 28 maja 2012 r., dwa były złożone po upływie terminu wynikającego z art. 45 ust. 8 ustawy o systemie zarządzania emisjami, tj. sześć miesięcy od dnia zakończenia okresów sprawozdawczych (odpowiednio z opóźnieniem 261 i 19 dni).

Według wyjaśnień zastępcy kierownika KOBIZE ustawa o systemie zarządzania emisjami nie daje KOBIZE żadnych instrumentów do egzekwowania terminowości przekazywania raportów z weryfikacji. KOBIZE ma tylko obowiązek gromadzić i przechowywać te raporty. W przypadku realizujących projekty, którzy złożyli ww. raporty z opóźnieniem, KOBIZE otrzymał od Ministra Środowiska polecenia przekazania jednostek redukcji emisji, a wobec stwierdzenia braku właściwych raportów, dokonano interwencji telefonicznej, w wyniku której zostały one przekazane.

W przypadku realizujących projekty wspólnych wdrożeń, którzy uzyskali listy popierające lub zatwierdzające po 31 grudnia 2007 r., oczekiwana wielkość redukcji lub uniknięcia emisji gazów cieplarnianych w ramach tych projektów (wielkość zapisana w listach zatwierdzających) wynosiła łącznie 20.182.512 t CO₂ ekw., natomiast raportowana przez te podmioty do 17 maja 2012 r. wielkość redukcji lub uniknięcia emisji gazów cieplarnianych wyniosła 10.053.421 t CO₂ ekw. Żaden z raportów z weryfikacji uzyskanej liczby jednostek redukcji emisji, który wpłynął do KOBIZE do 17 maja 2012 r., nie odnosił się do 2012 r. Łączna liczba jednostek redukcji emisji (ERU) uzyskanych w wyniku realizacji tych projektów w latach 2008–2012 wyniosła 9.588.456. Różnica (464.965 jednostek) pomiędzy wielkością redukcji lub uniknięcia emisji gazów cieplarnianych a liczbą uzyskanych ERU wynika ze sposobu wykorzystania ERU przez jednego z realizujących projekt wspólnych wdrożeń.

Stwierdzono, że w siedmiu spośród ośmiu badanych przypadków **KOBIZE przekazał jednostki redukcji emisji** uzyskane w wyniku realizacji projektu wspólnych wdrożeń na rachunek lub rachunki w krajowym rejestrze nabywcy w terminie określonym w art. 50 ust. 10 ww. ustawy (tj. w ciągu siedmiu dni od dnia przekazania kopii ostatecznej decyzji Ministra Środowiska w sprawie zgody na przekazanie jednostek redukcji emisji). W jednym przypadku termin przekazania tych jednostek nabywcy wyniósł 10 dni, ale termin taki wskazany został w piśmie Ministerstwa Środowiska (na prośbę gospodarza projektu wspólnych wdrożeń, który wnioskował o konkretny dzień na dokonanie tej operacji).

3.2.3. Prowadzenie Krajowego rejestru jednostek Kioto i uprawnień do emisji oraz wydawanie uprawnień do emisji na rachunki instalacji

Krajowy rejestr prowadzony był w formie elektronicznej bazy danych - zgodnie z wymogiem art. 17 ust. 2 ustawy o systemie zarządzania emisjami.

KOBIZE prowadził Krajowy rejestr w oparciu o system informatyczny, zawierający zabezpieczoną bazę danych, wykorzystując oprogramowanie „Seringas TM”, które zostało opracowane przez Caisse des Dépôts et Consignations. Dostęp do aplikacji obsługującej Krajowy rejestr możliwy jest przez Internet. KOBIZE określiło w „Regulaminie utworzenia, administrowania i utrzymania rachunku w Krajowym rejestrze uprawnień do emisji”, zamieszczonym

na swojej stronie internetowej, warunki otwierania, administrowania i utrzymywania rachunku prowadzącego instalację i osobistych rachunków posiadania.

Jednostki Kioto i uprawnienia do emisji utrzymywane były na właściwych rachunkach, o których mowa w art. 17 ust. 4 i 4a ww. ustawy (w tym na rachunkach posiadania operatorów i osobistych rachunkach posiadania). Jednostki te były przedmiotem obrotu.

Dane dotyczące transferów na rachunkach instalacji w Krajowym rejestrze w latach 2008–2011 przedstawiono w załączniku 5.3. Informacji.

Szczegółowe warunki otwierania, administrowania i utrzymywania rachunku prowadzącego instalację, której eksploatacja może spowodować emisję gazów cieplarnianych oraz osobistych rachunków posiadania zostały określone - zgodnie z art. 17 ust. 5 i 6 ww. ustawy - w regulaminie zamieszczonym na stronie internetowej KOBIZE.

Regulamin ten (jednolity tekst opublikowany został 17 czerwca 2011 r. i obowiązuje od 21 czerwca 2011 r.) opisuje m.in. procedury: przekazywania, usuwania, umarzania i wycofywania jednostek na rachunkach. Stosownie do postanowień ww. regulaminu posiadacz rachunku poprzez operacje wykonywane przez jego przedstawicieli rozporządza jednostkami (w szczególności: przekazuje na inne rachunki, usuwa i umarza) składając w formie elektronicznej oświadczenia woli. Każde takie oświadczenie woli jest prawnie wiążące i nie może być odwołane z wyjątkiem sytuacji niezamierzonego lub błędnego zainicjowania transakcji. Poprzez oświadczenie woli w przedmiocie przeniesienia jednostek, przedstawiciele wyrażają wolę nieodwracalnego i ostatecznego obciążenia rachunku oraz uznania wskazanego rachunku docelowego.

W celu dostosowania funkcjonowania Rejestru do zasad określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁹ opracowano i wdrożono szereg zabezpieczeń, w tym m.in.:

- strony internetowej Krajowego rejestru;
- dostępu użytkowników do rejestru;
- dostarczania poufnych danych dostępowych;
- procesu otwierania rachunków i aktualizacji danych na tych rachunkach;
- fizycznego dostępu do systemu informatycznego i integralności danych.

Ww. zabezpieczenia były skuteczne, gdyż pomimo szeregu incydentów (m.in. związanych z tzw. „phishingiem”, mającym na celu wyłudzenie poufnych danych dostępowych), nie stwierdzono żadnej udanej próby nieautoryzowanego dostępu do zabezpieczonej części aplikacji rejestrującej.

Użytkownicy Krajowego rejestru otrzymali drogą pocztową list z 17 czerwca 2009 r. (w języku angielskim), informujący o możliwości aktywowania konta w tzw. European Climate Registry – ECR (ze wskazaniem strony internetowej, na której należało dokonać rejestracji). Po otrzymaniu od użytkowników Krajowego rejestru zgłoszeń o zaistniałym zdarzeniu, KASHUE zamieścił na stronach KASHUE oraz Krajowego rejestru komunikat informujący, iż ECR nie jest w żaden sposób powiązany z KE ani żadną inną instytucją rządową któregośkolwiek z państw członkowskich i że wskazane jest zachowanie ostrożności w podejmowaniu współpracy z ECR.

Użytkownicy Krajowego rejestru oraz rejestrów innych krajów (Belgii, Norwegii, Holandii, Portugalii, Słowacji, Austrii, Litwy, Danii, Czech, Słowenii, Estonii, Niemiec, Bułgarii, Francji, Finlandii, Hiszpanii, Rumunii, Łotwy i Węgier) otrzymali 28 stycznia 2010 r. drogą elektroniczną wiadomości mające na celu pozyskanie od nich poufnych danych (loginu i hasła) umożliwiających dostęp do rejestru. Korespondencja została wysłana z domeny: TRADINGPROTECTION.COM. W treści wiadomości powołano się na współpracę z KE i administracją rejestrów krajowych. Ponadto, w wiadomości został zamieszczony link do strony, na której użytkownicy mieli podawać swoje poufne dane wykorzystywane do logowania. Po wykryciu tego zdarzenia podjęto następujące działania:

¹⁹ Dz. U. UE L 270 z 14.10.2010 r., str.1.

- dostęp do Krajowego rejestru został zablokowany na 24 godziny;
- na stronach KASHUE i Krajowego rejestru zamieszczono komunikat ostrzegający o niebezpieczeństwie związanym z realizacją przez użytkowników czynności wymienionych we wskazanej wiadomości e-mail i udostępnianiem poufnych informacji;
- KASHUE rozesłał do użytkowników rejestru pocztą elektroniczną informację o zdarzeniu wraz z prośbą o kontakt w przypadku nieumyślnego przekazania poufnych danych niepowołanym osobom;
- zmieniono hasła dla użytkowników, którzy skontaktowali się z administratorem rejestru i potwierdzili wpisanie loginu i hasła na podstawionej stronie internetowej;
- 1 lutego 2010 r. zgłoszono zdarzenie do Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty – CERT;
- 5 lutego 2010 r. zawiadomiono Zarząd Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji w Warszawie o próbie przestępstwa.

W związku z informacją otrzymaną od KE oraz kilku administratorów rejestrów państw członkowskich, o możliwości zainfekowania komputera wirusem o nazwie Nimkey poprzez odczytanie na danej stacji roboczej wiadomości elektronicznej zawierającej wirusa, KASHUE opublikował 25 listopada 2010 r. na stronach KASHUE oraz Krajowego rejestru stosowny komunikat zalecający użytkownikom wykonanie skanowania komputerów pod kątem obecności wirusów oraz zachowanie szczególnej ostrożności podczas odbierania poczty elektronicznej od nieznanymi i niezauważanych nadawców. W przypadku tego zdarzenia KASHUE nie otrzymał żadnych zgłoszeń związanych z ewentualnym zainfekowaniem stacji roboczych użytkowników.

18 stycznia 2011 r. na rachunku operatora w rejestrze czeskim zostały wykonane nieautoryzowane transfery jednostek. W dwóch przypadkach rachunkiem docelowym były osobiste rachunki posiadania w Krajowym rejestrze. Tego samego dnia przedstawiciele obu rachunków wykonali cztery transfery międzynarodowe, przekazując skradzione jednostki do innych rejestrów państw członkowskich. Następnego dnia, po otrzymaniu od administratora czeskiego informacji o nieautoryzowanych transferach, administrator Krajowego rejestru zablokował oba osobiste rachunki posiadania i dostęp do rachunków przedstawicieli tych rachunków oraz do 7 marca 2011 r. zablokował Krajowy rejestr. Prowadzący Krajowy rejestr udzielał administratorom rejestrów, na które zostały przelane skradzione jednostki m.in. informacji o zarejestrowanych transakcjach, blokach jednostek oraz osobach przypisanych do rachunków.

KPRU obejmował 838 instalacji, którym przyznano łącznie 1.028.482.840 uprawnień do emisji.

Na poszczególne lata okresu 2008–2012 (do 30 maja) wydano odpowiednio: 200.999.538 uprawnień dla 833 instalacji, 202.012.899 uprawnień dla 834 instalacji, 205.633.857 uprawnień dla 811 instalacji, 207.192.999 uprawnień dla 813 instalacji i 212.390.989 uprawnień dla 783 instalacji.

Tabela nr 2

Liczba instalacji objętych EU ETS w krajach uczestniczących w równoległej kontroli systemów handlu uprawnieniami wg stanu na 2010 r.

	Dania	Finlandia	Łotwa	Litwa	Norwegia	Polska	Szwecja
Liczba instalacji	380	600	77	101	110	811	754

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z NOK

Według stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2008–2012 (do 31 maja) w Krajowym rejestrze otwartych było odpowiednio: 879, 858, 849, 814 i 814 rachunków instalacji oraz odpowiednio: 88, 104, 153, 106 i 77 osobistych rachunków posiadania.

KOBIZE przestrzegał procedur dotyczących wydawania uprawnień do emisji określonych w ustawie o systemie handlu uprawnieniami.

Analiza rachunków 10 instalacji z łącznej liczby 813 instalacji objętych Systemem handlu w 2011 r. wykazała, że uprawnienia na rachunki tych instalacji wydano przy zachowaniu terminu wymaganego przez art. 26 ust. 4 ww. ustawy (tj. do dnia 28 lutego 2011 r.) oraz w liczbie zgodnej z przydzieloną w Krajowym planie rozdziału uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji²⁰ na 2011 r. Analiza rachunków 10 instalacji, na które wydano uprawnienia do emisji z krajowej rezerwy (pięciu instalacji nowych i pięciu instalacji, w których dokonano zmiany) wykazała, że uprawnienia do emisji z krajowej rezerwy wydano również terminowo. Wprawdzie w przypadku dwóch instalacji uprawnienia wydano po upływie terminu określonego w art. 26 ust. 5 ustawy o systemie handlu uprawnieniami, tj. po upływie 14 dni od daty otrzymania kopii ostatecznego zezwolenia określającego liczbę przyznanych uprawnień do emisji, jednak wynikało to z braku rachunków u prowadzących instalacje.

KOBIZE udzielał uczestnikom systemu wsparcia technicznego, m.in. w zakresie dostępu do Krajowego rejestru. Poza typowymi problemami technicznymi (wygenerowanie hasła, przestanie loginu, odblokowanie i zablokowanie dostępu), użytkownicy zgłaszali m.in. następujące problemy:

- wielokrotne przypadki anulowania transakcji zainicjowanych z rachunku instalacji;

Błąd ten pojawia się, gdy data pozwolenia w Krajowym rejestrze oraz CITL są rozbieżne. Wynika to z nieprawidłowej komunikacji daty pozwolenia pomiędzy systemami (błędny format danych) podczas inicjowania transakcji. Problem został zgłoszony zarówno do wsparcia technicznego obsługującego CITL jak również wsparcia technicznego aplikacji Seringas. Jako obejście każdorazowo podczas pojawienia się błędu, po stronie CITL manualnie wprowadzana jest prawidłowa data pozwolenia wydanego dla instalacji, z której rachunku nie jest możliwe wykonanie transferu.

- podwójne wyświetlanie wykonanych transakcji widoczne na rachunku instalacji;

Duplikaty były widoczne dla transakcji wykonanych z udziałem dodatkowego przedstawiciela rachunku, a miało to miejsce po aktualizacji oprogramowania rejestrującego do wersji 5.1.0. System wykazywał dwa rekordy dla jednej transakcji tworzonej i zatwierdzonej przez dwóch użytkowników.

- niewidoczna historia zweryfikowanych emisji dla instalacji (w tabeli zgodności oraz w dostępnym publicznie raporcie);

W wyniku późniejszej daty aktywacji rachunku instalacji (w roku n+1), instalacja nie była widoczna w tabeli zgodności dla roku n.

- w szczegółach rachunku brak było widocznych jednostek przelanych na rachunek, przy czym saldo jednostek znajdujących się na rachunku było prawidłowe.

Powodem powstania rozbieżności było wykonanie na przedmiotowy rachunek dwóch transferów z tego samego rejestru zagranicznego w bardzo krótkim odstępie czasu.

Problemy opisane powyżej zgłaszano do wsparcia technicznego producenta oprogramowania i w większości, po ustaleniu przyczyn, wprowadzano korekty w systemie informatycznym.

Z informacji uzyskanych od 14 prowadzących 16 wybranych instalacji (spośród 375 instalacji na rachunkach których w okresie od 1 maja 2008 do 20 kwietnia 2012 r. wykonano przynajmniej jedną transakcję przekazu jednostek na inny rachunek) wynikało, że dwóch prowadzących instalacje zidentyfikowało problemy utrudniające właściwe funkcjonowanie Krajowego rejestru polegające na wydaniu uprawnień do emisji na 2008 r. w 2009 r., a jeden z nich dodatkowo wskazał na problemy związane z zablokowaniem kont w I kwartale 2011 r. w związku ze stwierdzonymi przypadkami nieautoryzowanych transferów na rachunku operatora w rejestrze czeskim. Z-ca kierownika KOBIZE wyjaśnił, że uprawnienia na 2008 r. nie zostały wydane w terminie w związku z brakiem możliwości technicznych. Warunkiem koniecznym do dokonania alokacji było wcześniejsze wprowadzenie KPRU do CITL.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 202, poz. 1248).

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę doraźną pt. „Funkcjonowanie systemów zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i handlu uprawnieniami do ich emisji” Delegatura NIK w Gdańsku przeprowadziła w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie, wykonującym zadania Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami.

W niniejszej kontroli wybrano w sposób losowy m.in.:

- do badania prawidłowości przydziału uprawnień do emisji w projekcie wykazu instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od 1 stycznia 2013 r. - 10 instalacji ujętych w tym projekcie;
- do badania zgodności liczby wydanych uprawnień na rachunki instalacji w Krajowym rejestrze z liczbą uprawnień przydzielonych w KPRU oraz prawidłowości rozliczania wielkości emisji – 10 instalacji ujętych w KPRU;
- do badania prawidłowości przyznawania i wydawania uprawnień do emisji z krajowej rezerwy tych uprawnień – 10 decyzji administracyjnych zezwalających na emisję gazów cieplarnianych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokół kontroli podpisany został przez Dyrektora Instytutu bez zastrzeżeń. W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od podmiotów niekontrolowanych:

- w Ministerstwie Środowiska, m.in. w zakresie nadzoru nad KOBIZE i zmiany KPRU;
- w Ministerstwie Finansów, m.in. w zakresie nieprawidłowości dotyczących podatku VAT od transakcji dotyczących uprawnień do emisji dwutlenku węgla;
- w NFOŚiGW, m.in. w zakresie środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym, pochodzących ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji;
- od 15 prowadzących instalacje, m.in. w zakresie inwestycji związanych z obniżaniem emisji gazów cieplarnianych.

Oceny kontrolowanej działalności oraz uwagi przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Instytutu (ocena ogólna pozytywna z uchybieniem). Do ww. ocen i uwag nie zgłoszono zastrzeżeń. Uchybienie polegało na wskazaniu w informacji o przystąpieniu do konsultacji społecznych projektu wykazu instalacji objętych Systemem handlu uprawnieniami krótszego niż wymagają tego przepisy terminu na składanie uwag i wniosków. Uchybienie to nie miało jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Do najważniejszych kryteriów, umożliwiających dokonanie oceny ogólnej zarówno w wystąpieniu pokontrolnym, jak i w Informacji o wynikach kontroli, zaliczono przede wszystkim zgodność z prawem, celowość i rzetelność:

- gromadzenia informacji w Krajowej bazie;
- administrowania systemem handlu uprawnieniami do emisji;
- sporządzania raportów, prognoz wielkości emisji gazów cieplarnianych i metodyki ustalania tych wielkości;
- realizowania procedur administracyjnych dotyczących projektów wspólnych wdrożeń;
- prowadzenia Krajowego rejestru;
- monitorowania i rozliczania wielkości emisji i przyznanych uprawnień do emisji.

Szczegółowe dane dotyczące prognoz i emisji gazów cieplarnianych, zgromadzone w Krajowej bazie, z podziałem na poszczególne lata okresu rozliczeniowego 2008–2012

Wyszczególnienie		Rok					
		2008	2009	2010	2011	2012	
Zakładana emisja gazów cieplarnianych (mln ton)	ogółem (ekw. CO ₂) ²¹		brak danych	brak danych	420.0	brak danych	brak danych
	CO ₂		brak danych	brak danych	351.5	brak danych	brak danych
	CO ₂ w sektorach objętych ETS ²²	ogółem	200.9	200.9	200.8	200.6	200.3
		elektrownie zawodowe, elektrociepłownie zawodowe, ciepłownie zawodowe	145.8	145.8	145.7	145.7	145.6
Faktyczna emisja (mln ton)	ogółem (ekw. CO ₂) ²³		401.3	381.8	400.9	brak danych ²⁴	
	CO ₂ ²⁵		326.6	312.2	332.1	brak danych ²⁶	
	CO ₂ w sektorach objętych ETS	Instalacje ogółem	204.1	191.2	199.7	203.0	brak danych ²⁶
		Liczba instalacji ogółem	832	828	811	813	
		elektrownie zawodowe, elektrociepłownie zawodowe, ciepłownie zawodowe	153.1	147.7	152.6	152.6	
		Liczba elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni zawodowych ogółem	356	353	352	352	
Wartość energii w mln MWh wyprodukowanej w sektorze energetycznym objętym EU ETS ²⁷		143.1	139.1	143.2	149.9		

Źródło: opracowanie własne NIK

²¹ Zakładana emisja gazów cieplarnianych podana jest jako projekcja z raportu rządowego opracowanego przy współpracy Instytutu Ochrony Środowiska w 2006 r. pt. „Fourth National Communication Under The United Nations Framework Convention On Climate Change”. Zgodnie z wytycznymi z 1999 r. do opracowywania raportów rządowych dla państw – sygnatariuszy Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu kraje powinny przedstawić projekcje emisji gazów cieplarnianych dla następujących lat: 2005, 2010, 2015 i 2020.

²² Zakładana emisja CO₂ w sektorach objętych ETS podana jest jako przydział z KPRU.

²³ Emisja krajowa ogółem bez uwzględnienia bilansu emisji i pochłaniania z sektora Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa; dane pochodzą ze zgłoszenia POL Submission 2012 v. 2.1.

²⁴ Wyniki inwentaryzacji zostaną opracowane odpowiednio w grudniu 2012 i 2013 r.

²⁵ Emisja krajowa CO₂ bez uwzględnienia bilansu emisji i pochłaniania z sektora Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa; dane pochodzą ze zgłoszenia POL Submission 2012 v. 2.1.

²⁶ Dane będą dostępne po 31 marca 2013 r., tj. po przedłożeniu przez prowadzących instalacje zweryfikowanych raportów rocznych za 2012 r.

²⁷ Wartości produkcji energii elektrycznej w elektrowniach zawodowych, elektrociepłowniach zawodowych i ciepłowniach zawodowych.

Wykaz projektów wspólnych wdrożeń realizowanych na terytorium Polski posiadających listy zatwierdzające wydane po 2007 r. (wg stanu na 10 maja 2012 r.)

Lp.	Nazwa projektu
1.	„Ograniczenie emisji N ₂ O w Zakładach Azotowych Anwil SA”
2.	„Gaz składowiskowy w miejscowościach Łubna, Sosnowiec i Łęgajny”
3.	„Zmniejszenie emisji N ₂ O z instalacji produkcji kwasu azotowego w Zakładach Azotowych w Tarnowie Mościcach SA”
4.	„Odbiór i utylizacja metanu pochodzącego z przeróbki obornika trzody chlewnej, biomasy i odpadów organicznych, Województwo Pomorskie, Polska oraz Województwo Zachodniopomorskie, Polska”
5.	„Odzysk gazu wysypiskowego na składowisku odpadów Radiowo w Warszawie, Polska”
6.	„Katalityczna redukcja N ₂ O w reaktorach utleniania amoniaku instalacji kwasu azotowego w Puławach, Polska”
7.	„Pozyskanie i utylizacja metanu kopalnianego w KWK Borynia w Polsce”
8.	„Rozszerzenie i rozwój Energii Geotermalnej, Zakopane, Polska”
9.	„Redukcja emisji podtlenku azotu z instalacji kwasu azotowego w Zakładach Azotowych Kędzierzyn SA”
10.	„Zagospodarowanie metanu ze złoża węgla KWK „Sośnica-Makoszowy” Ruch „Sośnica””
11.	„Zagospodarowanie metanu ze złoża węgla KWK „Knurów-Szczygłowice” Ruch „Szczygłowice””
12.	„Program Efektywności Energetycznej w budynkach Banku Ochrony Środowiska”
13.	„Program modernizacji kotłów Banku Ochrony Środowiska”
14.	„Utylizacja gazu z odmetanowania na kopalni Pniówek w Górnośląskim Zagłębiu Węglowym”

Źródło: opracowanie NIK

Dane dotyczące transferów na rachunkach instalacji w Krajowym rejestrze w poszczególnych latach 2008–2011

Okres	Typ jednostki		Międzynarodowe		Krajowe			Razem
			przychodzące	wychodzące	z rach. instalacji na rach. instalacji	z rach. instalacji na rach. osobiste	z rach. osobistych na rach. instalacji	
2008–2011	CER	Ilość jedn.	13 939 542	586 236	1 041 103	113 405	30 182 690	31 337 198
		Liczba transf.	691	38	79	13	1 353	1 445
	ERU	Ilość jedn.	2 521 139	164	109 706	1 510 515	3 634 422	5 254 643
		Liczba transf.	92	2	20	2	212	234
	EUA	Ilość jedn.	42 777 715	94 093 049	8 240 832	92 134 933	32 514 486	132 890 251
		Liczba transf.	186	1 181	326	943	230	1 499
	Razem	Ilość jedn.	59 238 396	94 679 449	9 391 641	93 758 853	66 331 598	169 482 092
		Liczba transf.	969	1 221	425	958	1 795	3 178

Źródło: opracowanie NIK

ZAŁĄCZNIK NR 4

Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób będących kierownikami tych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Podmiot	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej jednostki
1	2	3	4
1.	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie	Barbara Gworek	Pozytywna z uchybieniem

Wykaz podmiotów, od których uzyskano dodatkowe informacje na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

1. Ministerstwo Środowiska
2. Ministerstwo Finansów
3. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
4. Sudzucker Polska S.A.
5. Dalkia Chrzanów Sp. z o.o.
6. PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A.
7. STEICO Sp. z o.o.
8. PKN Orlen S.A.
9. Elektrociepłownia Chorzów „ELCHO” Sp. z o.o.
10. ArcelorMittal Poland S.A.
11. Energetyka Sp. z o.o.
12. Elektrociepłownia Białystok S.A.
13. OPEC Grudziądz Sp. z o.o.
14. Przedsiębiorstwo Przemysłu Spożywczego PEPEES S.A.
15. Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A.
16. Bielmlek Spółdzielnia Mleczarska
17. Zakład Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.
18. Zakłady Azotowe „Puławy” S.A.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).
2. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).
3. Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE. L 275 z 25.10.2003, s. 32).
4. Dyrektywa 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. UE. L 140 z 05.06.2009 r., s. 63).
5. Rozporządzenie Komisji (UE) NR 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. ustanawiające rejestr Unii na okresy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych upływające dnia 31 grudnia 2012 r. zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzją nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L 270 z 14.10.2010 r., s. 1).
6. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 920/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE L 270 z 14.10.2010 r., str. 1).
7. Decyzja nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotycząca mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz. U. UE. L 49 z 19.02.2004 r., s. 1).
8. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 18 lipca 2007 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE. L 229 z 31.08.2007 r., s. 1).
9. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2009 r. dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.
10. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 19 kwietnia 2010 r. dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę dnia 8 kwietnia 2010 r. zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.
11. Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 281, poz. 2784) – uchylona z dniem 21 czerwca 2011 r.
12. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. Nr 122, poz. 695) - obowiązuje od 21 czerwca 2011 r.
13. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. Nr 130, poz. 1070 ze zm.) - obowiązuje od 18 września 2009 r.
14. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 marca 2006 r. w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 60, poz. 429 ze zm.) – uchylone z dniem 10 września 2009 r.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 lipca 2009 r. w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 136, poz. 1120) – uchylone z dniem 21 czerwca 2011 r.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (Dz. U. Nr 186, poz. 1562) – uchylone z dniem 21 czerwca 2011 r.
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 marca 2006 r. w sprawie informacji wymaganych do opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji (Dz. U. Nr 43, poz. 308) – uchylone z dniem 21 czerwca 2011 r.
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008–2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 202, poz. 1248).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu monitorowania wielkości emisji substancji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 16, poz. 124) - uchylone z dniem 31 października 2008 r.
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 września 2008 r. w sprawie sposobu monitorowania wielkości emisji substancji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 183, poz. 1142).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 26 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów przedsięwzięć, które mogą być realizowane jako projekty wspólnych wdrożeń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 167, poz. 1132).
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 października 2010 r. w sprawie wniosku o wydanie listu popierającego projekt wspólnych wdrożeń (Dz. U. Nr 213, poz. 1406).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Środowiska
6. Minister Gospodarki
7. Minister Finansów
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Gospodarki
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
13. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
14. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej