

Rafał Hajduk, partner w kancelarii Norton Rose Piotr Strawa i Wspólnicy, spółka k. |

Tworzenie regulacji prawnych i systemów wsparcia dla CCS

- porównanie sytuacji w Polsce i w Wielkiej Brytanii

Szereg państw członkowskich Unii Europejskiej przewiduje utrzymanie w przyszłości istotnego udziału paliw kopalnych, w tym węgla brunatnego i kamiennego, w procesach wytwarzania energii. Biorąc pod uwagę ambitne cele UE w zakresie ograniczania emisji CO₂ (do 2020 r. ograniczanie o 20% w stosunku do poziomu emisji z 1990 r., obecnie pojawiają się propozycje, aby cel ten podwyższyć nawet do 30%), konieczne stało się wprowadzenie nowych technologii pozwalających na wykorzystywanie takich paliw przy jednoczesnym ograniczaniu ilości zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych wprowadzanych do powietrza. W tym zakresie na pierwszy plan wysuwa się technologia CCS (Carbon Capture and Storage), polegająca na wychwytywaniu CO₂ z instalacji przemysłowych, transportowaniu go i zatłaczaniu do odpowiedniej podziemnej formacji geologicznej w celu stałego składowania.

W związku z tym, że jest to technologia w fazie rozwoju, niewykorzystywana jeszcze na dużą skalę w sposób komercyjny (w tej chwili w różnych krajach UE przygotowywane i uruchamiane są pierwsze projekty pilotażowe) konieczne stało się stworzenie dla niej regulacji prawnych, jak i systemów wsparcia, które umożliwiłyby jej rozwój i ewentualne wykorzystanie na szeroką skalę w energetyce.

Na poziomie wspólnotowym podstawową regulacją dla rozwoju projektów CCS jest Dyrektywa 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r., dotycząca geologicznego składowania dwutlenku węgla (dalej: Dyrektywa CCS). Kluczowe zagadnienia objęte Dyrektywą CCS dotyczą określenia zasad wyboru lokalizacji składowisk CO₂, wydawania pozwoleń na składowanie wychwyconego CO₂, ustalenia reguł eksploatacji i zamknięcia składowisk CO₂. Co ważne, na potrzeby wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, CO₂ składowany w strukturach geologicznych będzie traktowany jako niewyemitowany, a zatem nie objęty wymogiem posiadania uprawnień do emisji. W myśl Dyrektywy CCS, to państwa członkowskie będą podejmować decyzje o dopuszczeniu technologii CCS na określonych obszarach, w tym są one uprawnione do nie zezwalania na podziemne składowanie CO₂ na części lub całości ich terytorium.

Dyrektywa CCS wprowadza zmia-

nę w treści Dyrektywy 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, zobowiązując operatorów nowo budowanych obiektów energetycznego spalania o mocy znamionowej 300 MW lub większej (którym pozwolenie na budowę lub pozwolenie na prowadzenie działalności udzielono po dniu wejścia w życie Dyrektywy CCS, tj. po dniu 25 czerwca 2009 r.), do przeprowadzenia oceny, czy dla prowadzonych obiektów są dostępne odpowiednie składowiska CO₂, czy dla planowanej inwestycji wychwytywanie CO₂ oraz instalacje do jego transportu są wykonalne technicznie i ekonomicznie. O ile warunki te zostaną spełnione, wówczas na terenie obiektu wymagane będzie zarezerwowanie przestrzeni na instalację urządzeń niezbędnych do wychwytywania i sprężania CO₂. Celem powyższego postanowienia jest, by nowe instalacje wytwarzające energię były budowane w sposób umożliwiający płynne włączenie technologii wychwytywania CO₂ (tzw. „capture ready”).

Zgodnie z artykułem 39 Dyrektywy CCS, państwa członkowskie powinny dokonać transpozycji Dyrektywy CCS do dnia 25 czerwca 2011 r.

■ Sytuacja w Polsce

W Polsce trwają w chwili obecnej przygotowania do transpozycji Dyrektywy CCS. W ramach Ministerstwa Środowiska zostały podjęte prace nad zmianami Ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (dalej: PGG). W dniu 4 listopada 2009 r. została opublikowana pierwsza wersja obszernych Założeń do Projektu Ustawy o zmianie Ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw stanowiącego transpozycję Dyrektywy CCS (dalej: Założenia Nowelizacji). Po przeprowadzeniu etapu konsultacji społecznych oraz prac w ramach Komitetu Stałego Rady Ministrów, aktualnie przygotowywana jest najnowsza wersja Założeń Nowelizacji, która ma zostać



Fot. Norton Rose

wniesiona pod obrady Rady Ministrów.

Wspomniana nowelizacja PGR będzie regulować zagadnienia określone Dyrektywą CCS, a więc w szczególności kwestie związane z lokalizowaniem podziemnych składowisk CO₂, warunki udzielania przez Ministra Środowiska koncesji na prowadzenie działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawanie kompleksów podziemnego zatlaczania CO₂ oraz podziemnego składowania CO₂ (w tym dotyczące przygotowania przez wnioskodawcę planu zagospo-

darowania składowiska obejmującego kwestie prowadzenia monitoringu, ewentualnych działań naprawczych oraz plan działań po zamknięciu składowiska, ustanowienia przez wnioskodawcę zabezpieczeń finansowych pokrywających odpowiednio: należyte wypełnianie obowiązków w ramach eksploatacji składowiska oraz właściwe wywiązywanie się obowiązków na etapie likwidacji zakładu górniczego, aż do momentu przejścia odpowiedzialności przez wyznaczony organ administracji),

warunki prowadzenia tej działalności przez podmioty posiadające koncesję (w tym obowiązki sprawozdawcze oraz przeprowadzanie kontroli podziemnych składowisk). Istotną część przyszłej nowelizacji PGG będą stanowiły przepisy określające szczegółowe obowiązki związane z zamknięciem i monitorowaniem podziemnych składowisk. Przyszła nowelizacja PGG wprowadzi tryb przekazania odpowiedzialności nad podziemnym składowiskiem CO₂ przez dotychczasowego operatora składowiska na rzecz wyznaczonego organu administracji – Krajowego Administratora Podziemnych Składowisk Dwutlenku Węgla. Założenia Nowelizacji przewidują również konieczność wprowadzenia zmian w Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne w celu uregulowania kwestii utworzenia, a następnie prowadzenia sieci transportowej CO₂ wychwyconego ze źródeł emisji (m.in. wskazanie podmiotu będącego operatorem sieci, zasady przyłączenia do sieci oraz zawierania umów o świadczenie usług przesyłania CO₂).

Jak widać, proponowane zmiany w polskim prawie dotyczą stworzenia ram prawnych dla nowego rodzaju regulowanej działalności, jaką będzie geologiczne składowanie CO₂. Natomiast w chwili obecnej brak jest w Polsce rozwiązań (bądź propozycji takich rozwiązań) prawnych lub systemowych na poziomie krajowym służących ekonomicznemu wsparciu rozwijania technologii CCS. Jak się wydaje, polska strategia w tej dziedzinie aktualnie zakłada wykorzystywanie środków dostępnych na poziomie wspólnotowym, takie jak program NER300, czyli program zarządzany wspólnie przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny, w ramach którego pula 300 mln uprawnień do emisji CO₂ ma zostać wykorzystana do subsydiowania 8 projektów CCS oraz 34 projektów energii odnawialnej, czy European Energy Programme for Recovery (EEPR) w ramach którego, kwota 1 mld euro ma być przeznaczona na wsparcie projektów CCS.

■ Podejście brytyjskie

Bardzo różni się to od podejścia brytyjskiego, które wykracza daleko poza prostą transpozycję Dyrektywy CCS. Wlk. Brytania, jako jeden z pierwszych krajów europejskich, podjął poważne kroki w kierunku rozwoju i wspierania technologii CCS. Ustawodawstwo krajowe dotyczące CCS wyprzedzało nawet przygotowanie Dyrektywy CCS (stąd też duży udział instytucji brytyjskich w pracach nad projektem tej dyrektywy, co miało na celu umożliwienie wykorzystanie wcześniejszych doświadczeń brytyjskich, jak i zharmonizowanie wypracowanych już regulacji brytyjskich z regulacjami mającymi obowiązywać w całej UE). Efekt jest taki, że Wlk. Brytania posiada nie tylko regulacje odpowiadające zakresowi Dyrektywy CCS, ale całociowy rządowy program mający służyć przejściu do technologii „czystego węgla”. Na program ten składają się (i) wspierany przez państwo brytyjskie program budowy do 4 demonstracyjnych instalacji CCS o skali komercyjnej, (ii) wymóg, aby każdy projekt nowej elektrowni węglowej miał opracowany plan pełnego „łańcucha CCS”, czyli wychwytu, transportu i składowania CO₂ w skali komercyjnej oraz (iii) długookresowy plan przejścia do „czystego węgla” zakładający, że w 2020 r. wszystkie elektrownie byłyby „CCS ready”, czyli przygotowane do stosowania technologii CCS, a elektrownie budowane po 2020 r. stosowałyby technologię CCS od początku swojej eksploatacji, natomiast projekty demonstracyjne korzystające ze wsparcia finansowego (o którym mowa poniżej) od 2025 r. będą stosowały technologię CCS dla całej mocy elektrowni, dla których zostały stworzone. Program ten zakłada też, że jeżeli proces monitorowania rozwoju technologii CCS wykazałby, że nie ma szans na wdrożenie jej w sposób technologicznie lub ekonomicznie uzasadniony, wówczas podjęte zostaną prace nad innym sposobem regulacji emisji CO₂ z elektrowni węglowych.

W celu realizacji programu uruchomienia maksymalnie do 4 demonstracyjnych projektów CCS o skali komercyjnej, rząd brytyjski w listopadzie 2007 r. ogłosił konkurs na budowę takich instalacji demonstracyjnych. W ramach tego konkursu zaakceptowane zostały dwie propozycje (ze strony przedsiębiorstw E.ON, dla projektu zlokalizowanego w Kongsnorth i ze strony Scottish Power, dla projektu w Longanet). Na obecnym etapie tego postępowania do wykorzystania jest do 90 mln funtów brytyjskich na sporządzenie szczegółowej dokumentacji technologicznej FEED (front end engineering design). W przyszłości mają być ogłoszone konkursy służące realizacji kolejnych projektów. Finansowanie wsparcia dla tych projektów ma pochodzić z CCS levy (czyli opłaty CCS) pobieranej od sprzedawców energii elektrycznej do odbiorców końcowych. Sposób wykorzystania przychodów z tej opłaty na wspieranie demonstracyjnych projektów CCS określony ma być w regulowanych ustawowo CCS Assistance Schemes, czyli programach wspierania CCS. Wprowadzenie CCS levy oraz CCS Assistance Schemes wymaga nowelizacji brytyjskiego Prawa Energetycznego (Energy Bill) Nowelizacja ta jest aktualnie przedmiotem prac parlamentu. Proponowany system wsparcia byłby niezależny od programu zachęt wprowadzanego na poziomie UE. □

Kancelaria Norton Rose została uznana przez Department for Energy and Climate Change (brytyjskie ministerstwo energii i zmian klimatu), w jednym ze swoich ostatnich dokumentów dotyczących wdrożenia CCS, za jednego z kluczowych doradców prawnych w tej dziedzinie. Kancelaria Norton Rose doradza między innymi E.ON. w jego udziale w konkursie na budowę pierwszej demonstracyjnej instalacji CCS o skali komercyjnej.