



Bruksela, dnia 6 listopada 2015 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

**Sprawozdanie nr 7/2015**

### **Sprawozdanie ze spotkania stałych przedstawicieli parlamentów narodowych nt. systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) przed spotkaniem COP21 w Paryżu**

**Bruksela, 4 listopada 2015**

W dniu 4 listopada br. pani **Milena Boneva** z Dyrekcji Generalnej ds. Działań na rzecz Klimatu w Komisji Europejskiej spotkała się z przedstawicielami parlamentów narodowych przy UE (urzędnikami). Pani Boneva przedstawiła prezentację nt. wniosku legislacyjnego w sprawie przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) na okres po 2020 roku (COM (2015) 337 i załączniki 1 do 3).

Realizacja celu redukcji emisji do 2030 r. oraz ustalenie pułapu emisji na poziomie prowadzącym do redukcji o 43 % w stosunku do 2005 r. wymaga zmiany obowiązujących ram prawnych. Zmiany, zaprezentowane we wniosku KE COM (2015) 337 obejmą przede wszystkim roczny liniowy współczynnik redukcji, który ogranicza pułap EU ETS począwszy od 2021 r., przydział bezpłatnych uprawnień, kwestię ucieczki emisji, odsetek uprawnień przeznaczonych do sprzedaży aukcyjnej oraz mechanizmy finansowania inwestycji niskoemisyjnych.

Aby skutecznie sprostać zmianie klimatu i osiągnąć długoterminowe cele UE w zakresie dekarbonizacji, polegające na obniżeniu emisji co najmniej o 80 % do 2050 r., konieczne są dalsze działania w celu stworzenia gospodarki niskoemisyjnej oferującej nowe możliwości w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ważnym krokiem na tej drodze było uzgodnienie przez Radę Europejską w październiku 2014 r. ram politycznych dotyczących klimatu i energii na okres do 2030 r.

Zaproponowany przegląd jest ważnym krokiem w kierunku realizacji **wiążącego UE celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40%** poniżej poziomów z 1990 r. do 2030 r., określonych w ramach polityki klimatycznej i energetycznej 2030. Aby osiągnąć ten cel w opłacalny sposób, **sektory objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) będą musiały zmniejszyć emisje o 43 % w porównaniu z 2005 r.,**

**natomiast sektory nieobjęte ETS będą musiały zmniejszyć emisje o 30 % w porównaniu z 2005 r.** Rada Europejska określiła najważniejsze zasady redukcji emisji w ramach EU ETS. Cel redukcji emisji z systemu EU ETS o 43 % do 2030 r. **przełożono na pułap malejący o 2,2% rocznie począwszy od 2021 r.,** co odpowiada dodatkowej redukcji o około 556 mln ton dwutlenku węgla w latach 2021-2030 w porównaniu z obecnym rocznym spadkiem o 1,74 %.

## **1. Unijny system handlu emisjami - EU ETS**

System EU ETS, wprowadzony dziesięć lat temu, działa na tak zwanej zasadzie "cap-and-trade" (ograniczeń i obrotu) i jest to mechanizm rynkowy. Każdego roku, określany jest limit ("cap") na łączną emisję niektórych gazów cieplarnianych, które mogą być emitowane przez elektrownie, inne instalacje energochłonne i operatorów statków powietrznych w systemie; w ramach tego limitu, firmy mogą kupować i sprzedawać uprawnienia do emisji. Każde uprawnienie daje jego posiadaczowi prawo do emisji jednej tony dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) lub odpowiedniej ilości innego gazu cieplarnianego, która ma identyczny wkład do globalnego ocieplenia, jak jedna tona CO<sub>2</sub>. EU ETS jest największym systemem "cap-and-trade" na świecie. Poza nim, systemy handlu uprawnieniami do emisji już działają lub są w fazie rozwoju na całym świecie, na przykład w Chinach, Nowej Zelandii i Stanach Zjednoczonych.

## **2. System EU ETS po kryzysie gospodarczym**

System EU ETS był przedmiotem ogromnej krytyki w ostatnich latach, ponieważ nie jest postrzegany jako dający odpowiednią motywację do promowania inwestycji w technologie niskoemisyjne. W ramach EU ETS powstała duża nadwyżka uprawnień do emisji od roku 2009 (ponad 2 mld uprawnień), przede wszystkim wynikająca z kryzysu gospodarczego, który doprowadził do większego niż spodziewane ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przez przemysł, co z kolei spowodowało mniejszy popyt na uprawnienia ze strony przedsiębiorstw i napływ kredytów zagranicznych (1,6 mld). Doprowadziło to do spadku cen węgla do zbyt niskiego poziomu, aby stanowił zachętę do ograniczenia emisji.

Aby doraźnie rozwiązać problem gwałtownie rosnącej nadwyżki uprawnień do emisji i w efekcie niskiej cenie pozwoleń na unijnym rynku handlu emisjami (ETS), Komisja zmieniła **harmonogram aukcji oraz opóźniła sprzedaż na aukcji 900 mln uprawnień do emisji w trzecim etapie EU ETS** - tych, które miały być sprzedane w latach 2014-2016 na okres 2019-2020. Ten tzw. "back-loading" wolumenów uprawnień do emisji przeznaczonych do sprzedaży na aukcję miał na celu zbilansowanie podaży i popytu w krótkim okresie czasu i ograniczenie zmienności cen.

Jako rozwiązanie długoterminowe, Komisja Europejska zaproponowała utworzenie rezerwy stabilności rynkowej (ang. MSR) dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Decyzja o ustanowieniu rezerwy stabilności rynkowej została niedawno przyjęta przez Parlament Europejski i Radę.

### **3. Rezerwa stabilności rynkowej**

Celem utworzenia rezerwy stabilności rynkowej jest rozwiązanie problemu nadwyżki i zwiększenie odporności unijnego systemu handlu emisjami w zakresie nierównowagi między podażą a popytem, aby mógł on funkcjonować na uporządkowanym rynku. Rezerwa stabilności rynkowej powinna zacząć funkcjonować w roku 2019.

Rezerwa zwiększy również synergię z innymi elementami polityki klimatyczno-energetycznej. Aby zachować maksymalny stopień przewidywalności, należy określić jasne zasady dotyczące umieszczania uprawnień w rezerwie i uwalniania ich z rezerwy. Rezerwa powinna funkcjonować poprzez uruchamianie dostosowania rocznych wolumenów sprzedawanych na aukcji. Jeżeli spełnione będą odpowiednie warunki, począwszy od roku 2019, kwota uprawnień odpowiadająca 12 % liczby uprawnień w obiegu określonej w najnowszych opublikowanych przez Komisję danych na temat łącznej liczby przydziałów wprowadzonych do obiegu powinna być każdego roku odejmowana od wolumenów sprzedawanych na aukcji i umieszczana w rezerwie. W każdym roku odpowiednia liczba uprawnień powinna zostać uwolniona z rezerwy i przekazana państwom członkowskim w takich samych proporcjach i kolejności, jakie zastosowano przy umieszczaniu uprawnień w rezerwie, oraz powinna zostać dodana do wolumenów sprzedawanych na aukcji, jeżeli odpowiednia łączna liczba uprawnień w obiegu jest niższa niż 400 mln.

Rezerwa zostanie całkowicie oparta na jasnych zasadach; w związku z tym ani państwa członkowskie, ani Komisja Europejska nie będą miały żadnego wpływu w zakresie wdrażania. 900 mln uprawnień nie będzie sprzedawanych na aukcji w latach 2019 i 2020, lecz zostanie umieszczonych w rezerwie wraz z nieprzydzielonymi uprawnieniami z fazy 3 EU ETS (2013-2020), które będą umieszczone w rezerwie w 2020 r. Planowane ponowne udostępnienie 300 mln uprawnień w roku 2019 i 600 mln uprawnień w roku 2020, określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 176/2014, podważyłoby cel rezerwy, jakim jest przeciwdziałanie strukturalnej nierównowadze między podażą a popytem. W związku z tym podjęte zostaną ww. kroki.

### **4. Dyrektywa PE i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych**

W ramach strategii **unii energetycznej** Komisja przedłożyła w dniu 15 lipca 2015 r. propozycje nowej oferty dla konsumentów energii, transformacji europejskiego rynku energii elektrycznej, aktualizacji systemu etykiet efektywności energetycznej oraz przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla okresu 2021-2030.

Proponowany pakiet jest ważnym krokiem w realizacji strategii unii energetycznej i przyszłościowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu – jednego z priorytetów politycznych Komisji Junckera ogłoszonych w lutym 2015 r. Ponadto wniosek ten ma przyczynić się do realizacji głównych zasad, określonych w konkluzjach Rady z października 2014 roku.

Zaproponowana reforma obejmuje, między innymi, następujące elementy:

- **Szybsze tempo spadku w limitu emisji w UE** - żeby osiągnąć cel 40% oraz stawić czoła nierównowagom na rynku, Komisja proponuje, aby zmniejszyć całkowitą liczbę uprawnień o 2,2% rocznie od 2021 roku, w porównaniu z obecnym rocznym spadkiem o 1,74 %;
- **Udział uprawnień sprzedawanych na aukcji pozostaje na poziomie 57%**, a pozostałe uprawnienia są rozdawane bezpłatnie. Proporcja przydziałów rozdzielanych w drodze sprzedaży aukcyjnej po roku 2020 pozostanie bez zmian.
- **Podział przychodów z aukcji:** 90% wśród wszystkich państw członkowskich, 10% między państwa członkowskie w interesie solidarności. Państwa członkowskie, których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 90 % średniej unijnej w 2013 r. powinny skorzystać z tej zasady solidarności.
- **Przegląd systemu przydziału darmowych uprawnień** - przydział darmowych uprawnień będzie się koncentrować na sektorach najbardziej zagrożonych przeniesieniem produkcji poza UE (ucieczka emisji, tzw. "carbon leakage").

Wniosek Komisji Europejskiej przewiduje, że poziomy odniesienia dla określenia przydziału bezpłatnych uprawnień dla przemysłu zostaną odpowiednio zaktualizowane, aby uwzględnić postęp technologiczny zrealizowany w danym okresie w odpowiednich sektorach gospodarki. Będą one aktualizowane dwukrotnie w okresie 2021-2030. Wobec ograniczenia i stopniowego spadku całkowitej liczby uprawnień, system bezpłatnych uprawnień powinien zostać zaktualizowany pod kątem jak najbardziej skutecznego i oszczędnego podziału. Proponowane zmiany mają na celu zminimalizowanie konieczności stosowania współczynnika korygującego oraz zapewnienie przedsiębiorstwom przewidywalności. Przydział bezpłatnych uprawnień będzie się koncentrował na sektorach najbardziej narażonych na przeniesienie produkcji poza obszar UE.

Podstawowa struktura będzie nadal obowiązywała po roku 2020, a poszczególne elementy zostaną poprawione zgodnie z porozumieniem osiągniętym przez przywódców UE w październiku 2014 r.:

- **Wartości odniesienia** [dla dopuszczalnych wielkości emisji] będą aktualizowane przy uwzględnieniu postępu technologicznego w poszczególnych sektorach. Obecne wartości, które ustalono na podstawie danych z lat 2007–2008, nie odzwierciedlają zatem stanu technologii po 2020 r.
- **Dane produkcyjne** – system będzie bardziej elastyczny dzięki precyzyjniejszemu uwzględnieniu wzrostu lub spadku produkcji oraz stosownemu dostosowaniu ilości bezpłatnych przydziałów. Określona liczba bezpłatnych uprawnień zostanie przeznaczona na budowę nowych i rozbudowę istniejących instalacji.
- **Ucieczka emisji** – w stanie obecnym, po roku 2020 wszystkie główne sektory przemysłowe będą uznawane za narażone na ryzyko ucieczki emisji.
- **Pośrednie koszty emisji** dwutlenku węgla – zachęcają państwa członkowskie do przeznaczania przychodów z aukcji na rekompensaty zgodne z zasadami pomocy państwa.

Identyfikacja sektorów i podsektorów, uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji, zostanie ustalona na podstawie dwóch powiązanych kryteriów, tj. emisji zanieczyszczeń i intensywności handlu. Komisja Europejska przedstawi w **2019 r.** listę sektorów i gałęzi, których dotyczyć będzie przydział darmowych uprawnień.

- **Utworzony zostanie Fundusz na rzecz innowacji**

Fundusz na rzecz innowacji ma zapewniać wsparcie dla bezprecedensowych inwestycji w odnawialne źródła energii, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS) oraz innowacje w energochłonnych gałęziach przemysłu.

Około 400 mln uprawnień – o wartości sięgającej około 10 miliardów euro w momencie sprzedaży – będzie rezerwowane na ten cel począwszy od roku 2021. Dodatkowo, kolejne 50 mln nieprzydzielonych uprawnień na lata 2013–2020 zostanie przeznaczone na umożliwienie funduszowi na rzecz innowacji rozpoczęcie już przed 2021 r. działalności, która ma obejmować projekty wsparcia przełomowych technologii w przemyśle.

Fundusz na rzecz innowacji będzie opierał się na sukcesie istniejącego programu finansowania służącego wspieraniu innowacji w zakresie technologii niskoemisyjnych przy wykorzystaniu wpływów z 300 mln uprawnień w latach 2013–2020 (tzw. NER 300).

- **Utworzony zostanie Funduszu na rzecz modernizacji**

**Fundusz na rzecz modernizacji** będzie służył wspieraniu modernizacji, pomagając mniej zamożnym państwom członkowskim w zaspokajaniu wysokich potrzeb inwestycyjnych dotyczących efektywności energetycznej i modernizacji systemów energetycznych tych państw.

Między 2021 r. a 2030 r., 2 proc. przydziałów, to jest w sumie ok. 310 milionów uprawnień zostanie przeznaczone na stworzenie tego funduszu. Wszystkie państwa członkowskie dołożą się do utworzenia funduszu, z którego skorzysta 10 państw członkowskich o PKB na mieszkańca poniżej 60 proc. średniej unijnej (z 2013 r.). Do otrzymania wsparcia kwalifikują się następujące państwa: Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, **Polska**, Rumunia i Słowacja.

Dyrektywa w sprawie ETS powinna ustanowić struktury zarządzania funduszem na rzecz modernizacji obejmujące wszystkie państwa członkowskie, Europejski Bank Inwestycyjny i służby Komisji.

**W dalszym ciągu będzie funkcjonował system przydziału darmowych uprawnień dla sektora energetycznego w państwach o niższych przychodach.**

- **Rezerwa na rzecz nowych i rozwijających się instalacji**

Porozumienie w sprawie rezerwy stabilności rynkowej umożliwi przesunięcie w 2020 r. wszystkich nieprzydzielonych uprawnień do tej rezerwy. Szacunki analityków przewidują, że w myśl tej zasady około 550 do 700 mln uprawnień do emisji można będzie przenieść do rezerwy w 2020 r. W nawiązaniu do wniosku Parlamentu i Rady o rozważenie wykorzystania nieprzydzielonych uprawnień po 2020 r., Komisja proponuje wykorzystanie 250 mln nieprzydzielonych uprawnień na lata 2013–2020 na utworzenie **rezerwy dla nowych i rozwijających się instalacji**.

- **Nowe elementy w systemie aukcyjnym:**

**Dochody z aukcji** będą mogły być wykorzystane na finansowanie działań na rzecz klimatu w krajach trzecich, w tym działań:

- na rzecz przystosowania się do skutków zmian klimatu;
- na rzecz promowania umiejętności w sektorze gospodarki niskoemisyjnej;
- mających na celu rekompensatę przemysłowi energochłonnemu kosztów pośrednie emisji CO<sub>2</sub>.

## **5. Kolejne kroki**

Wniosek o dokonanie przeglądu systemu EU ETS podlega zwykłej procedurze ustawodawczej.

Już rozpoczęły się dyskusje w Radzie i Parlamencie Europejskim na jego temat. W odniesieniu do Rady, wniosek jest obecnie przedmiotem dyskusji na szczeblu grupy roboczej. W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, Komisja ENVI powołała Pana **Iana Duncana** na sprawozdawcę w dniu 21 września 2015 r.

Komisja Europejska otrzymała również opinie z parlamentu hiszpańskiego i włoskiego Senatu.

Komisja Europejska przedstawi swój pierwszy raport na temat stanu Unii Energetycznej do końca listopada br. oraz propozycję dotyczącą ograniczenia emisji we wszystkich sektorach poza ETS (transport, budownictwo, rolnictwo) w pierwszej połowie 2016 roku.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska**

#### **Załączniki:**

- **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych**

[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a556e9fb-5153-11e5-9f5a-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a556e9fb-5153-11e5-9f5a-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)

- **Załączniki:**

[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a556e9fb-5153-11e5-9f5a-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a556e9fb-5153-11e5-9f5a-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF)

- **Prezentacja KE nt. systemu EU ETS**
  - **Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE**
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1814&from=PL>