



Bruksela, dnia 14.11.2012  
COM(2012) 652 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

## SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	2
2.	Stan rynku emisji .....	2
3.	Przegląd harmonogramu aukcji jako środek krótkoterminowy .....	2
4.	Warianty dotyczące środków strukturalnych.....	2
4.1.	Wariant a): podwyższenie unijnego celu redukcji emisji do 30 % w 2020 r.....	2
4.2.	Wariant b): wycofanie pewnej liczby uprawnień podczas etapu 3.....	2
4.3.	Wariant c): wcześniejszy przegląd rocznego współczynnika liniowego redukcji .....	2
4.4.	Wariant d): rozszerzenie zakresu EU ETS na inne sektory .....	2
4.5.	Wariant e): ograniczenie dostępu do międzynarodowych jednostek emisji .....	2
4.6.	Wariant f): uznaniowe mechanizmy zarządzania cenami .....	2
5.	Wnioski .....	2

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

### 1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie dotyczące funkcjonowania rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla (ryнку emisji) jest przedstawiane zgodnie z art. 10 ust. 5 i art. 29 dyrektywy w sprawie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)<sup>1</sup>. W dyrektywie w sprawie EU ETS przewidziano przygotowanie tego sprawozdania na rok 2013, czyli na pierwszy rok etapu 3. Podczas nieformalnego posiedzenia w kwietniu 2012 r. ministrowie środowiska zostali poinformowani o planowanym przez Komisję przygotowaniu i przedstawieniu pierwszego sprawozdania już w 2012 r., co spotkało się z ich akceptacją.

Od czasu jego uruchomienia EU ETS generuje ogólnounijny sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla, który wpływa na bieżące decyzje dotyczące działalności gospodarczej oraz strategiczne decyzje inwestycyjne. Począwszy od roku 2013 system ten obejmie blisko połowę emisji gazów cieplarnianych w UE.

Jak wskazano w art. 1 dyrektywy w sprawie EU ETS, system ten został ustanowiony „w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”. Cel ten nie jest ograniczony czasowo. ETS będzie odgrywał kluczową rolę w pobudzaniu inwestycji w różnego rodzaju technologie niskoemisyjne. Został on zaprojektowany jako system neutralny technologicznie, racjonalny pod względem kosztów i w pełni kompatybilny z wewnętrznym rynkiem energii. ETS będzie musiał odgrywać większą rolę w procesie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. Od początku drugiego okresu rozliczeniowego w 2008 r. wielkość emisji zmniejszyła się o ponad 10 % i chociaż sygnał cenowy dotyczący ceny emisji dwutlenku węgla generowany przez EU ETS na pewno przyczynił się do tego wyniku, to jednak nie ulega wątpliwości, że ta znacząca redukcja emisji jest związana przede wszystkim z kryzysem gospodarczym.

Niezależnie od tego EU ETS uznaje się powszechnie za płynny rynek posiadający sprawnie funkcjonującą infrastrukturę i system ten inspirowało coraz większą liczbę państw, m.in. Australię, Koreę Południową i Chiny, do wprowadzenia własnych krajowych rynków emisji na wzór europejski.

Celem niniejszego pierwszego sprawozdania jest przeanalizowanie sposobu funkcjonowania rynku emisji i rozważenie konieczności podjęcia działania regulacyjnego, jak przewidziano w art. 29 dyrektywy w sprawie EU ETS. Stanowi ono również odpowiedź na wezwanie skierowane do Komisji przez Parlament Europejski i Radę w kontekście dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, zgodnie z którym Komisja powinna:

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 2003/87/WE.

„przeanalizować w tym sprawozdaniu różne warianty, m.in. możliwość stałego wstrzymania odpowiedniej ilości uprawnień z myślą o jak najszybszym przyjęciu kolejnych stosownych środków strukturalnych celem wzmocnienia ETS na etapie 3. i zwiększenia skuteczności tego systemu”.

## 2. STAN RYNKU EMISJI

Podczas wprowadzania EU ETS rządy i przedsiębiorstwa zgromadziły wiele cennych doświadczeń rynkowych i operacyjnych. Doświadczenia te przyczyniły się do istotnej korekty zasad operacyjnych systemu, zatwierdzonej w 2008 r. do wdrażania od 2013 r., w ramach której wprowadzone zostaną następujące zasadnicze zmiany:

1. ogólnounijny pułap uprawnień, w miejsce indywidualnych pułapów dla 27 państw członkowskich, który do 2020 r. oraz w późniejszych latach będzie corocznie zmniejszany o 1,74 %, co przyczyni się do większej przewidywalności i stabilności przepisów;
2. sprzedaż na aukcji jako podstawowa metoda przydzielania uprawnień podczas etapu 3.;
3. zharmonizowane zasady przydziału bezpłatnych uprawnień bazujące na wskaźnikach emisyjności ustalonych przed etapem 3.;
4. bardziej rygorystyczne zasady dotyczące typu międzynarodowych jednostek emisji dopuszczonych do stosowania w ramach EU ETS;
5. zastąpienie 27 krajowych rejestrów elektronicznych jednym rejestrem Unii.

Z regulacyjnego punktu widzenia zmiany te oznaczają gruntowne przekształcenie europejskiego rynku emisji. Mimo że nie zakończono jeszcze niektórych prac (np. nad infrastrukturą aukcyjną), to jednak infrastruktura regulacyjna jest już w dużej mierze gotowa.

Na początku drugiego okresu rozliczeniowego oczekiwano, że pułap obowiązujący podczas 2. etapu wdrażania ETS będzie ambitny. Jednak kryzys panujący od 2008 r. radykalnie zmienił obraz sytuacji i od tego czasu w ETS występuje nadwyżka uprawnień i międzynarodowych jednostek emisji w stosunku do emisji (zob. tabela poniżej). Liczba wprowadzonych do obiegu uprawnień wzrasta każdego roku, podobnie jak podaż i wykorzystanie międzynarodowych jednostek emisji; tendencja ta była szczególnie wyraźna w 2011 r. Do końca 2011 r. wprowadzono do obrotu 8 171 mln uprawnień, a 549 mln międzynarodowych jednostek emisji zostało wykorzystanych w celu zapewnienia przestrzegania przepisów, czyli w sumie na potrzeby zapewnienia zgodności z przepisami w latach 2008-2011 dostępnych było 8 720 milionów uprawnień i jednostek. Wielkość zweryfikowanych emisji w latach 2008-2011 wyniosła natomiast jedynie 7 765 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub>.

W związku z tym narastała nadwyżka uprawnień, która na początku 2012 r. sięgnęła 955 mln uprawnień<sup>2</sup>. Nawet po wyłączeniu części nadwyżki wynikającej ze stosowania

---

<sup>2</sup> Jedna międzynarodowa jednostka emisji wykorzystana w celu zapewnienia zgodności z przepisami „uwalnia” jedno uprawnienie, które nie musi już być wykorzystane w tym samym celu. Stosowanie

międzynarodowych jednostek emisji do celów zapewnienia przestrzegania przepisów, jej wysokość wyniosłaby aż 406 mln uprawnień.

**Tabela 1: stosunek podaży do popytu w latach 2008-2011**

(w tonach metrycznych)	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Podaż: wydane uprawnienia i wykorzystane międzynarodowe jednostki emisji	2076	2105	2204	2336	8720
Popyt: emisje zgłoszone w sprawozdaniach	2100	1860	1919	1886	7765
Skumulowana nadwyżka uprawnień	-24	244	285	450	955

Źródło: Niezależny dziennik transakcji Wspólnoty (CITL), dane z 2011 r. dotyczące przestrzegania przepisów, opublikowane dnia 2 maja 2012 r., Komisja Europejska.

Sytuacja, w której rośnie podaż uprawnień i międzynarodowych jednostek emisji i utrzymuje się niski popyt, znajduje w pewnym stopniu odzwierciedlenie w trendach cenowych odnotowywanych od 2008 r. Cena uprawnień wynika z wielu różnych czynników, ale poważny wpływ na poziom cen wywarła bez wątpienia recesja gospodarcza w 2009 r. Znaczny spadek cen w drugim półroczu 2011 r. do poziomu poniżej 10 euro koreluje ze wzrostem tempa narastania nadwyżki uprawnień i międzynarodowych jednostek emisji.

**Wykres 1: zmiany cen emisji dwutlenku węgla**



Źródło: Intercontinental Exchange. Dane dotyczące kontraktów terminowych typu *future* na bieżący rok z dostawą w grudniu.

Należy się spodziewać, że szybkie tempo narastania nadwyżki utrzyma się w latach 2012 i 2013, głównie ze względu na czynniki tymczasowe bezpośrednio związane z przejściem do etapu 3. Podaż uprawnień w krótkim okresie wzrasta, w szczególności poprzez sprzedaż uprawnień na okres etapu 3. na podstawie kontraktów terminowych typu forward, która ma na

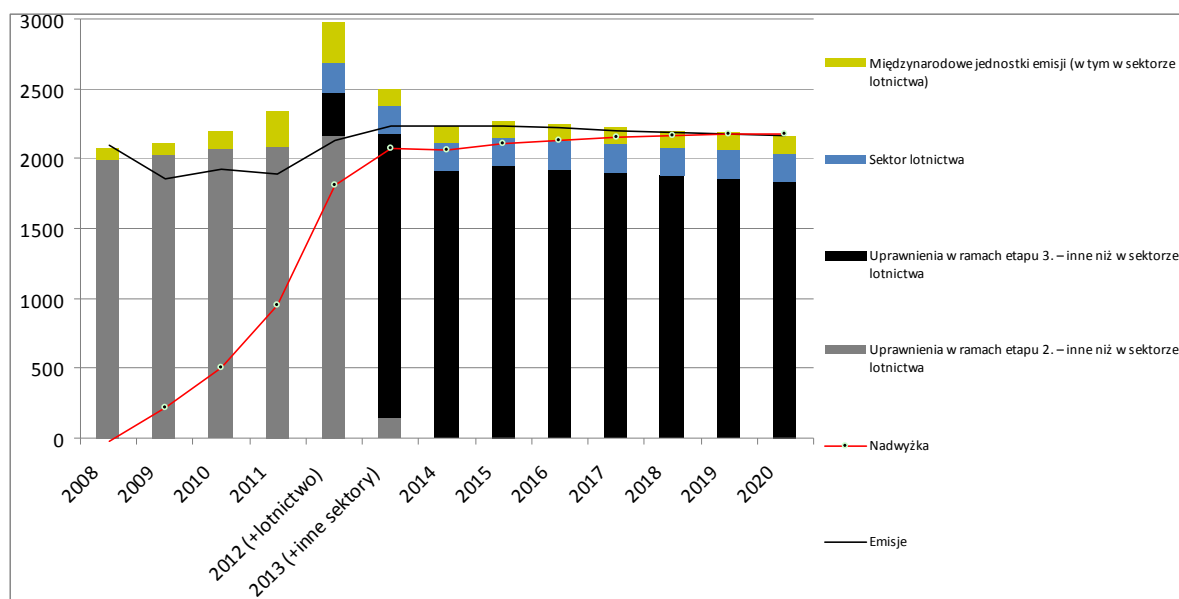
---

międzynarodowych jednostek emisji w celu zapewnienia zgodności z przepisami zwiększa w ten sposób nadwyżkę uprawnień dostępnych na rynku.

celu pozyskanie środków na finansowanie programu NER300 na rzecz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych źródeł energii odnawialnej<sup>3</sup>, wczesną sprzedaż na aukcji w odpowiedzi na popyt ze strony sektora energetycznego dyktowany potrzebą uzyskania zabezpieczeń (*hedging*), oraz sprzedaż pozostałych uprawnień z krajowych rezerw dla nowych instalacji w ramach etapu 2. Do końca 2013 r. na rynek trafi z tych trzech źródeł łącznie ok. 500 milionów uprawnień. Jednocześnie przewiduje się, że podaż międzynarodowych jednostek emisji utrzyma się na wysokim poziomie, a ich wykorzystanie w ramach EU ETS będzie prawdopodobnie rosło w okresie przejścia do etapu 3. W latach 2012 i 2013 nie przewiduje się znacznych zmian emisji, w związku z tym wielkość nadwyżki może wynieść na początku etapu 3. ponad 1,5 mld uprawnień, a nawet sięgnąć 2 mld uprawnień<sup>4</sup>.

Chociaż przewiduje się, że po 2014 r. nadwyżka przestanie szybko rosnąć, to jednak jej łączna wysokość nie zmniejszy się w istotnym stopniu podczas etapu 3., w związku z czym nadwyżka strukturalna może utrzymywać się przez dłuższą część etapu 3. na poziomie ok. 2 mld uprawnień. Wielkość nadwyżki do 2020 r. będzie w dużym stopniu zależeć od rozwoju sytuacji energetycznej w dłuższym okresie, w tym od stopnia penetracji energii ze źródeł odnawialnych i kontynuowania wysiłków na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej, jak również od tempa ożywienia gospodarczego.

**Wykres 2: Kształtowanie się podaży i popytu – dane historyczne oraz prognozy dotyczące okresu do 2020 r.**



Źródło: SWD(2012) 234 final

<sup>3</sup> <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>

<sup>4</sup> Dodatkowe informacje można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie informacji dotyczących funkcjonowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych sprzedawanych na aukcji i uprawnień przydzielanych bezpłatnie oraz skutków nadwyżki uprawnień w okresie do 2020 r. (SWD (2012) 234 final).

### **3. PRZEGLĄD HARMONOGRAMU AUKCJI JAKO ŚRODEK KRÓTKOTERMINOWY**

Oslabieniu popytu towarzyszy zwykle spadek podaży. Jednakże w ramach EU ETS podaż wzrasta tymczasowo w najbliższych latach, co wynika z określonych przepisów wykonawczych, które zostały opisane w sekcji 2.

Niewielka nadwyżka stanowi normalną cechę rynku emisji i wynika z różnic pomiędzy pułapem a emisjami. Obecna nadwyżka, która w 2011 r. sięgnęła już niemal miliarda uprawnień, realnie zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu rynku emisji, ponieważ powoduje nadmierną fluktuację cen na skutek dodatkowej krótkookresowej nadpodaży uprawnień.

W świetle obecnej wyjątkowej sytuacji, którą cechuje stały wzrost podaży powodowany przepisami wykonawczymi, należy zmienić harmonogram, który kształtuje podaż podczas 3. etapu EU ETS, i przesunąć niektóre aukcje na późniejszy termin. W celu poprawy funkcjonowania rynku emisji Komisja proponuje zatem natychmiastowy środek polegający na zmianie harmonogramu sprzedaży na aukcji podczas etapu 3. i przełożenie zaplanowanych na lata 2013, 2014 i 2015 aukcji pewnych ilości uprawnień.

W związku z tym niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy projekt zmiany rozporządzenia o sprzedaży na aukcji oraz proporcjonalna ocena skutków. Wykazuje ona, że takie przesunięcie sprzedaży uprawnień na późniejszy termin, o ile będzie dobrze zaplanowane, może przywrócić równowagę podaży i popytu na rynku EU ETS przed wejściem w etap 3. oraz ograniczyć zmienność cen wynikającą z szybkiego narastania nadwyżki uprawnień. Środek ten umożliwi osiągnięcie tych celów bez uszczerbku dla konkurencyjności oraz może zwiększyć dochody budżetowe państw na początku etapu 3.

Przesunięcie sprzedaży uprawnień na późniejszy termin nie miałyby jednak wpływu na nadwyżkę strukturalną, która w latach 2013-2020 będzie wynosić około 2 mld uprawnień. Jako że uprawnienia rozdzielone w czasie kryzysu mogą zostać wykorzystane długo po jego ustąpieniu, skutki nadwyżki będą odczuwalne do 2020 r. i w późniejszych latach. Ta nadpodaż mogłaby zostać skorygowana za pomocą środka strukturalnego, co ograniczyłoby jej skutki w dłuższym okresie.

### **4. WARIANTY DOTYCZĄCE ŚRODKÓW STRUKTURALNYCH**

Z myślą o rozwiązaniu problemu narastającej nierównowagi strukturalnej popytu i podaży oraz w celu zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron Komisja wyłoniła sześć wariantów dotyczących środków strukturalnych (które nie wyczerpują wszystkich możliwości). O ile Komisja zdecyduje się zrealizować którykolwiek z tych wariantów, każdy z nich będzie wymagać od niej przedłożenia współprawodawcom wniosku ustawodawczego, któremu musi towarzyszyć pełna ocena skutków, zgodnie z zasadami dotyczącymi inteligentnych regulacji.

#### **4.1. Wariant a): podwyższenie unijnego celu redukcji emisji do 30 % w 2020 r.**

W przypadku podwyższenia przez UE celu redukcji emisji do 30 % w 2020 r., jeśli pozwolą na to warunki – co zostało kilkakrotnie potwierdzone przez Radę Europejską – konieczne będzie dokonanie odpowiedniej zmiany ilości uprawnień w ramach EU ETS albo w drodze trwałego wycofania uprawnień, albo poprzez zmianę rocznego współczynnika liniowego redukcji. Te dwa mechanizmy zostały opisane bardziej szczegółowo również jako warianty b) i c). W przypadku wprowadzenia bardziej ambitnego pułapu w odniesieniu do etapu 3. jego skutki dla rynku emisji utrzymywałyby się także po 2020 r.

Komisja przeanalizowała już wcześniej<sup>5</sup> skutki wiążące się z wycofaniem uprawnień w ilości, która do 2020 r. dostosuje pułap obowiązujący w ramach EU ETS do ogólnego celu zakładającego redukcję o 30 % w stosunku do 1990 r. oraz do uzgodnionego przez UE długoterminowego celu zakładającego osiągnięcie do 2050 r. redukcji o 80–95 % w stosunku do 1990 r. Ilość ta wynosiłaby ok. 1,4 mld uprawnień. Komisja poddała również analizie związane z tym wycofaniem skutki na poziomie państw członkowskich<sup>6</sup>.

Wariant ten wymagałby nie tylko zmian ilości uprawnień w systemie EU ETS, ale wpłynąłby także na cele przyjęte na mocy decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego<sup>7</sup>.

#### **4.2. Wariant b): wycofanie pewnej liczby uprawnień podczas etapu 3.**

Nadwyżka może zostać zmniejszona poprzez trwałe wycofanie pewnej liczby uprawnień w ramach etapu 3. Środek ten wymaga przyjęcia aktu prawa pierwotnego i mógłby zostać wdrożony odrębną decyzją podjętą przez Parlament Europejski i Radę; nie byłaby natomiast wymagana kompleksowa zmiana dyrektywy w sprawie EU ETS. W ten sposób utrzymana zostałaby w pełni stabilność regulacyjna szerszych ram legislacyjnych ETS dotyczących etapu 3.

Oczekuje się, że wariant ten doprowadzi do zmniejszenia liczby uprawnień wydanych podczas etapu 3. poprzez trwałe wycofanie pewnej liczby uprawnień z kwoty przewidzianej do sprzedaży na aukcji. Wariant ten z założenia pozostawiłby na niezmiennym poziomie kwotę uprawnień przydzielanych bezpłatnie oraz już posiadanych uprawnień.

Środek ten może skutecznie rozwiązać problem ogólnej nierównowagi popytu i podaży podczas etapu 3. Pośrednio zwiększyłby on liczbowy cel redukcji emisji do 2020 r., a tym samym (częściowo) przywróciłby ambitny poziom redukcji określony w pakiecie klimatyczno-energetycznym z 2008 r., lecz nie wpłynąłby bezpośrednio na zasady obowiązujące po 2020 r. Środek ten zmniejszyłby nadwyżkę uprawnień podczas etapu 3. oraz – w zależności od wycofanej kwoty – zapewniłby wniesienie przez ETS wkładu w realizację celów dotyczących odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej. Możliwe jest oczywiście przeanalizowanie różnych podejść w zakresie kwot i harmonogramu trwałego wycofania.

#### **4.3. Wariant c): wcześniejszy przegląd rocznego współczynnika liniowego redukcji**

Całkowita kwota uprawnień zmniejsza się o współczynnik liniowy wynoszący 1,74 % rocznie w stosunku do średniej całkowitej liczby uprawnień w jednym roku w latach 2008–2012. Ten współczynnik liniowy stosuje się również po 2020 r., w okresie poprzedzającym ewentualną zmianę dyrektywy w sprawie EU ETS. Dyrektywa ta przewiduje przegląd współczynnika liniowego po 2020 r. w celu przyjęcia do 2025 r. decyzji w sprawie jego zmiany. Przegląd ten można przyspieszyć, dzięki czemu – w zależności od terminu jego przeprowadzenia – łączna liczba dostępnych uprawnień mogłaby zostać zmniejszona już podczas etapu 3.

<sup>5</sup> Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający komunikat „Analiza możliwości zwiększenia celu 20 %-owej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji” SEC (2010) 650.

<sup>6</sup> Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający komunikat „Analiza możliwości zwiększenia celu 20 %-owej redukcji emisji gazów cieplarnianych: wyniki państw członkowskich”, SWD (2012) 5 final.

<sup>7</sup> Cele dla sektorów nieobjętych EU ETS są określone decyzją nr 406/2009/WE w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.



Ten środek strukturalny mógłby nie tylko rozwiązać problem nierównowagi i przywrócić (częściowo) ambitny poziom redukcji emisji przed rokiem 2020, ale wpłynąłby także na poziom ambicji redukcji po 2020 r. Powyższy współczynnik liniowy mógłby zatem zostać ustalony na poziomach zgodnych z ogólnym celem UE zakładającym redukcję emisji gazów cieplarnianych o 30 % w stosunku do 1990 r.<sup>8</sup>, opisanym w wariancie a). Obecny współczynnik linearny prowadzi do nieco ponad 70 % redukcji pułapu ETS do 2050 r., czyli nie jest zgodny z ustalonym przez UE długoterminowym celem zakładającym osiągnięcie do 2050 r. redukcji o 80–95 % w stosunku do 1990 r., co wskazała Komisja w planie działań do roku 2050 na rzecz gospodarki niskoemisyjnej<sup>9</sup>.

Wcześniejszy przegląd współczynnika liniowego ma zatem wpływ również na okres po etapie 3. W tym okresie na rynek będą miały zasadniczy wpływ inne ważne kwestie polityczne, np. możliwości zwiększenia konkurencyjności Unii w zakresie najważniejszych technologii niskoemisyjnych, powiązanie z ramami polityki unijnej po 2020 r. i z rozwojem międzynarodowego rynku emisji oraz ocena ryzyka ucieczki emisji. Zmiana współczynnika liniowego wymagałyby zajęcia się również tymi kwestiami.

#### **4.4. Wariant d): rozszerzenie zakresu EU ETS na inne sektory**

Czwarty wariant strukturalny mógłby przewidywać włączenie do systemu sektorów mniej wrażliwych na cykle koniunkturalne. Podczas gdy wielkość emisji w ramach EU ETS zmniejszyła się w 2009 r. o ponad 11 %, w przypadku sektorów nieobjętych EU ETS redukcja ta wyniosła tylko ok. 4 %. Różnica ta może częściowo wynikać z faktu, że kryzys gospodarczy wpłynął na poszczególne sektory w różnym stopniu.

Zakres EU ETS można by zatem rozszerzyć na inne związane z energią emisje CO<sub>2</sub> generowane w sektorach, które obecnie nie są objęte EU ETS, na przykład poprzez włączenie do niego zużycia paliwa w innych sektorach. Może to stanowić kolejny krok na drodze do dalszego rozwoju europejskiego rynku emisji. Środek ten byłby zgodny ze wszystkimi ewentualnymi zmianami systemu energetycznego, takimi jak zwiększenie wykorzystania energii elektrycznej, gazu i biomasy we wszystkich sektorach związanych z energią w ramach przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.

Większe rozszerzenie na wszystkie emisje związane z produkcją energii znacznie zwiększyłoby zakres emisji objętych systemem i może wpłynąć na ogólny poziom ambicji, w zależności od poziomu pułapu przewidzianego dla włączanych sektorów. Konieczne byłoby rozstrzygnięcie szeregu kwestii politycznych, w tym ustalenie, na kim spoczywa obowiązek składania sprawozdań dotyczących emisji i umarzania uprawnień – na producentach paliw czy na konsumentach, czy też należy wprowadzić system mieszany. Dlatego też środek ten wymaga dalszych prac analitycznych, w tym dotyczących jego powiązań z politykami istniejącymi w tych sektorach.

---

<sup>8</sup> Nie zmienia to automatycznie poziomu ambicji dotyczącego działań sektorów nieobjętych EU ETS, których cel określono decyzją nr 406/2009/WE w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych.

<sup>9</sup> COM (2011) 112 final, komunikat „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”.

#### **4.5. Wariant e): ograniczenie dostępu do międzynarodowych jednostek emisji**

Międzynarodowe jednostki emisji zostały dopuszczone do stosowania w systemie EU ETS głównie w celu ograniczenia kosztów przestrzegania przepisów. W związku z wyjątkową sytuacją makroekonomiczną oraz faktem, że emisje są znacznie niższe od pułapu, limit ilości międzynarodowych jednostek emisji w latach 2008–2020 okazał się stosunkowo wysoki i stanowi główny czynnik napędzający wzrost nadwyżki. Bez międzynarodowych jednostek emisji nadwyżka uprawnień w ramach EU ETS do 2020 r. wyniosłaby potencjalnie tylko około jednej czwartej (25 %) nadwyżki przewidywanej obecnie.

Podczas etapu 4. ramy prawne mogłyby zostać opracowane w taki sposób, aby początkowo w ogóle nie zezwalały na stosowanie międzynarodowych jednostek emisji lub dopuszczały tylko znacznie bardziej ograniczony dostęp do tych jednostek. Rozwiązanie to dałoby większą pewność co do działań, które należy podjąć w Europie, a dzięki temu mogłyby pobudzić europejskie inwestycje w technologie niskoemisyjne, co z kolei odwróciłoby obecną sytuację, w której w ramach EU ETS mają miejsce zewnętrzne transfery pieniężne i technologiczne. Może jednak zająć konieczność rozważenia tego środka w kontekście niekorzystnego wpływu na przepływy finansowe i transfer technologii do krajów rozwijających się.

Krótkoterminowe wstrząsy popytowe w ramach EU ETS można amortyzować za pomocą nadwyżki pozostałej w EU ETS, tak więc amortyzacja ta nie wymaga wcale dużej ilości międzynarodowych jednostek emisji. W przypadku silnego i trwałego wzrostu cen można przewidzieć większą elastyczność w dostępie do międzynarodowych jednostek emisji. Taki mechanizm mógłby mieć podobną funkcję jak art. 29a dyrektywy, ale nie powodowałby gwałtownego przyrostu nadwyżki, jak to ma miejsce obecnie.

Ponadto odpowiednie zasady międzynarodowe pozwoliłyby wzmocnić pułap i w ten sposób umożliwiłyby dodatkowe ograniczenie kosztów poprzez zwiększenie dostępu do międzynarodowych jednostek emisji. Należy zachować ostrożność, aby nie doszło ponownie do sytuacji, w której uzyskana redukcja emisji jest zbyt niska i zbyt kosztowna, jak np. w przypadku międzynarodowych jednostek emisji pochodzących z niektórych projektów dotyczących gazu przemysłowego.

#### **4.6. Wariant f): uznaniowe mechanizmy zarządzania cenami**

Aby osiągać cele UE dotyczące wspierania redukcji emisji w sposób racjonalny pod względem kosztów oraz zapewnienia z biegiem czasu stopniowej i przewidywalnej redukcji emisji, EU ETS został zaplanowany jako instrument ilościowy, w ramach którego wydawana jest określona z góry ilość uprawnień do emisji, co decyduje o skutkach dla środowiska naturalnego. O cenie emisji na rynku decydują w krótkim, średnim i długim okresie deficyt uprawnień oraz elastyczność zapewniana dzięki możliwości handlowania uprawnieniami. W celu zmniejszenia zmienności cen i zapobiegania ich spadkom na skutek tymczasowego niedopasowania podaży i popytu można przewidzieć dwa mechanizmy, które wspierałyby cenę emisji przez ograniczony czas.

W kontekście trzeciego okresu rozliczeniowego, od czasu którego na aukcjach będą sprzedawane duże ilości uprawnień, rozważono wprowadzenie dolnego progu ceny, który miałby zastosowanie głównie na rynku pierwotnym, tj. w przypadku aukcji<sup>10</sup>. Dolny próg

<sup>10</sup> Koncepcja dolnego progu cenowego różni się od ceny minimalnej obowiązującej podczas aukcji, która jest już przewidziana w rozporządzeniu w sprawie sprzedaży na aukcji. Minimalna cena aukcyjna jest

ceny emisji dawałby większą pewność w kwestii ceny minimalnej i stanowiłby lepszy sygnał dla inwestorów.

Ewentualnie można opracować mechanizm dostosowujący podaż uprawnień za pomocą rezerwy służącej do zarządzania cenami w sytuacji, gdy na cenę emisji wpływa duża nierównowaga między podażą a popytem o charakterze tymczasowym. Jeżeli spadek popytu doprowadziłby do nadmiernego spadku cen przekraczającego określony poziom, uznawany za mający wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku, do rezerwy tej byłaby kierowana pewna liczba uprawnień, które miały być pierwotnie sprzedane na aukcji. W odwrotnej sytuacji uprawnienia mogłyby być stopniowo zwalniane z rezerwy. Rezerwę tę można początkowo finansować poprzez zmniejszenie wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji podczas etapu 3. o kwotę odpowiadającą znaczącemu odsetkowi skumulowanej nadwyżki. W zbiorze przepisów można przewidzieć stałe wycofanie pewnej liczby uprawnień, w przypadku gdy wielkość rezerwy przekroczy pewien próg.

Uznaniowe mechanizmy cenowe, takie jak dolny próg ceny emisji i rezerwa, które są wyraźnie ukierunkowane na cenę emisji, zmieniłyby zasadniczo charakter obecnego EU ETS jako ilościowego instrumentu rynkowego. Wymagają one zawarcia porozumień w zakresie zarządzania, w tym ustalenia procedury podejmowania decyzji w sprawie wysokości dolnego progu ceny czy też poziomu cen uruchamiającego rezerwę. Niesie to ze sobą ryzyko, że cena emisji będzie dyktowana decyzjami administracyjnymi i politycznymi (lub przewidywaniami dotyczącymi tych decyzji), zamiast wynikać ze współoddziaływania podaży i popytu na rynku.

Takie uznaniowe zarządzanie cenami wymagałoby także ustalenia kwestii dotyczących struktury instrumentu, która ma zasadnicze znaczenie dla jego skuteczności, w tym odpowiednich poziomów cen. Na przykład:

- jeżeli instrument nie prowadziłby do anulowania uprawnień wycofanych z postępowania aukcyjnego ze względu na zbyt niską cenę, to nie osiągałby żadnej dodatkowej korzyści dla środowiska wynikającej z pułapu emisji;
- jeżeli dolny próg cenowy lub cena minimalna aktywująca rezerwę zostaną określone na zbyt wysokim poziomie, to w praktyce mechanizm ten będzie tylko ustalać cenę emisji, zmniejszy elastyczność i zwiększy koszty. Jeżeli wartości te zostaną określone na poziomie zbyt niskim, aby aktywować mechanizm, to nie uda się skutecznie rozwiązać wskazanych problemów ani zapewnić większej pewności co do ceny;
- dolny próg ceny emisji lub cena minimalna aktywująca rezerwę będą dawać większą pewność inwestorom i dostawcom technologii niskoemisyjnych, ale wiążą się z ryzykiem obciążenia uczestników ETS i społeczeństwa nadmiernymi kosztami redukcji emisji w przypadku odkrycia przełomowych rozwiązań technologicznych, które znacznie zmniejszyłyby koszty redukcji emisji.

---

to niejawną minimalną ceną rozliczenia aukcji, ustaloną przed aukcją w oparciu o bieżącą cenę rynkową uprawnień do emisji. Jeżeli cena rozliczenia aukcji jest znacznie niższa od tej ceny minimalnej wskazuje to najprawdopodobniej na nieprawidłowy przebieg aukcji. Ze względu na cel, jakim jest generowanie wyraźnego sygnału cenowego dla rynku emisji, przepisy rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji wymagają anulowania aukcji w przypadku takiej niskiej ceny rozliczenia.

Takie mechanizmy uznaniowe mogą również podważyć dalszy rozwój międzynarodowego rynku emisji, ponieważ utrudniłyby połączenia z innymi systemami handlu uprawnieniami do emisji.

## 5. WNIOSKI

EU ETS stworzył sprawnie funkcjonującą infrastrukturę rynkową i płynny rynek generujący ogólnounijny sygnał cenowy dotyczący emisji. Przyczynił się w ten sposób do realnych osiągnięć w redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnych z celami UE na 2020 r. Jednakże skutki kryzysu spotęgowane działaniem szeregu przepisów wykonawczych dotyczących przejścia do etapu 3. doprowadziły do poważnej krótkookresowej nierównowagi podaży i popytu, która może przynieść negatywne skutki w dłuższej perspektywie czasu. Jeśli zaburzenia te nie zostaną zlikwidowane, będą one w poważnym stopniu utrudniać osiągnięcie celu wyznaczonego EU ETS w racjonalny kosztowo sposób na przyszłych etapach, kiedy to będą musiały zostać osiągnięte znacznie ambitniejsze niż obecnie cele w zakresie krajowych emisji. Jako główny filar europejskiej polityki klimatycznej ETS został zaprojektowany w taki sposób, aby stanowić neutralny technologicznie, racjonalny pod względem kosztów i zharmonizowany element rynku wewnętrznego, a w szczególności wewnętrznego rynku energii.

Komisja proponuje zatem działania w dwóch obszarach:

Po pierwsze, aby rozwiązać problem szybkiego wzrostu podaży podczas przechodzenia do etapu 3., Komisja proponuje zmianę harmonogramu sprzedaży na aukcji i wzywa Komitet ds. Zmian Klimatu do wydania opinii na temat projektu zmiany rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji przed końcem bieżącego roku, w celu zapewnienia uczestnikom rynku pewności prawa. W celu wyeliminowania wszelkiej niepewności prawa wzywa się Parlament i Radę do przyjęcia w trybie pilnym proponowanej niewielkiej zmiany dyrektywy w sprawie EU ETS, która jednoznacznie wyjaśni odpowiedni przepis<sup>11</sup> i umożliwi następnie Komisji szybkie przyjęcie zmiany rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji.

Po drugie, należy niezwłocznie omówić i rozważyć z zainteresowanymi stronami środki strukturalne. Na potrzeby tych dyskusji pożyteczne mogą być doświadczenia dotyczące planów działań do roku 2050 na rzecz gospodarki niskoemisyjnej i w dziedzinie energii. Zmiana postępowania aukcyjnego stanowi jedynie krótkoterminowy i tymczasowy środek, który zapewni większą stabilność etapu 3. i spowolnienie tempa narastania nadwyżki. Zmiana ta nie zapewniłaby jednak rozwiązania problemu nadwyżki strukturalnej. Wymagałoby to zastosowania środka strukturalnego mającego głębszy i trwalszy wpływ na równowagę podaży uprawnień i popytu na nie. W poniższej tabeli podsumowano wybrane najważniejsze cechy wariantów wymienionych w sprawozdaniu.

---

<sup>11</sup> Wniosek dotyczący decyzji zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, COM (2012) 416.

**Tabela 2: cechy poszczególnych wariantów**

Wariant	Wpływ na podaż lub popyt	Okres wymagany do wprowadzenia	Zmiany poziomu ambicji po 2020 r.	Wpływ na przydział bezpłatnych uprawnień
a) podwyższenie unijnego celu redukcji gazów cieplarnianych do 30 %	podaż	w zależności od mechanizmu *	w zależności od mechanizmu *	w zależności od mechanizmu *
b) wycofanie pewnej liczby uprawnień	podaż	stosunkowo krótki	brak	brak
c) wcześniejszy przegląd współczynnika liniowego redukcji	podaż	długi	tak	tak
d) rozszerzenie zakresu	popyt	długi	w zależności od struktury	brak
e) zasady dostępu do międzynarodowych jednostek emisji	podaż	długi	brak	brak
f) uznaniowe zarządzanie cenami	podaż	długi	brak**	brak
<p>* Skutki te zależą od cech mechanizmu wdrażającego to podwyższenie w praktyce, tzn. od wycofywania uprawnień lub zmiany współczynnika liniowego redukcji, i są związane z tymi cechami.</p> <p>** Przy założeniu, że mechanizmy te nie powodowałyby anulowania uprawnień, które tymczasowo nie są wystawiane do sprzedaży na aukcji.</p>				

Chociaż każdy wariant ma wpływ na podaż lub popyt, w przypadku niektórych wariantów potrzebne będzie więcej czasu na ich przeanalizowanie, proces decyzyjny oraz wdrożenie. Warianty mają również różny wpływ na pewność rynku w krótkim okresie i konieczne jest dokładniejsze zbadanie ich współzależności z pozostałymi politykami, takimi jak polityka w dziedzinie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej.

Komisja oczekuje na opinie zainteresowanych stron w sprawie wariantów strukturalnych i w ramach kolejnego kroku rozpocznie wkrótce formalną procedurę konsultacji z zainteresowanymi stronami.