



Komunikat prasowy  
Luksemburg, 2 lipca 2015 r.

## Zdaniem kontrolerów UE ramy prawne na rzecz ochrony integralności rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz wdrażanie systemu handlu tymi uprawnieniami wymagają dalszej poprawy

W opublikowanym dziś sprawozdaniu Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdza, że Komisja i państwa członkowskie nie zarządzały odpowiednio we wszystkich aspektach unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), który stanowi główny element pakietu klimatyczno-energetycznego UE. Trybunał odnotował co prawda ulepszenia wprowadzane na bieżąco z inicjatywy Komisji w celu ochrony integralności systemu ETS jako mechanizmu opartego na zasadach rynkowych, nadal występowały jednak pewne problemy, które wymagają rozwiązania, jeśli rynek uprawnień do emisji ma wykazywać się większą integralnością. Wykryto również poważne uchybienia na drugim etapie wdrażania systemu ETS, obejmującym lata 2008-2012. W sprawozdaniu zaleca się wprowadzenie usprawnień w zakresie regulacji rynku i nadzoru nad nim, tak aby zwiększyć zaufanie inwestorów i zapewnić większe oddziaływanie systemu ETS jako narzędzia realizacji polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

*– Unijny system handlu uprawnieniami do emisji stanowi fundament polityki UE w dziedzinie klimatu. Od momentu jego ustanowienia dziesięć lat temu był on stopniowo udoskonalany. W dalszym ciągu istnieją jednak pewne obszary, które można by ulepszyć, jak na przykład kontrole otwierania rachunków w ramach systemu ETS, monitorowanie transakcji, nadzór nad rynkiem czy weryfikacja poziomów emisji w poszczególnych instalacjach. Zalecenia Trybunału mogą pomóc Komisji i państwom członkowskim zapewnić większą integralność rynku uprawnień do emisji oraz usprawnić wdrażanie systemu ETS, dzięki czemu w bardziej skuteczny sposób przyczyni się on do osiągnięcia celów w zakresie zmiany klimatu wyznaczonych do 2020 r. i na następne lata – powiedział Kevin Cardiff, członek Trybunału odpowiedzialny za to sprawozdanie. – Biorąc pod uwagę istotne ryzyko finansowe na warty wiele miliardów euro rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, a także mając na względzie wcześniejsze incydenty zagrażające bezpieczeństwu oraz cel polegający na wspieraniu działań zmierzających do faktycznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ramy prawne na rzecz ochrony integralności rynku uprawnień do emisji wymagały pewnej poprawy, zaś sam system ETS powinien być lepiej wdrażany.*

Obecna reforma systemu ETS (polegająca na ustanowieniu tzw. rezerwy stabilności rynkowej) oraz towarzyszące jej dyskusje skupiają się na skuteczności systemu i problemie nadwyżki uprawnień na rynku. Kwestie te nie weszły w zakres niniejszego sprawozdania.

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał pokazuje, że należy również zwrócić uwagę na integralność rynku uprawnień do emisji oraz na wdrażanie systemu ETS, dzięki czemu UE uzyska większą pewność, że dysponuje skutecznym instrumentem politycznym umożliwiającym osiągnięcie lepszych wyników w zakresie ograniczenia emisji i wspierania technologii niskoemisyjnych. Kontrolerzy UE ustalili, że pod pewnymi względami zarządzanie systemem ETS przez Komisję i państwa członkowskie, zwłaszcza w drugiej fazie jego wdrażania, nie było w pełni odpowiednie. Stwierdzono bowiem problemy dotyczące ram prawnych na rzecz ochrony rynku uprawnień do emisji, jak również problemy dotyczące samego procesu wdrażania systemu ETS.

Jeśli chodzi o ramy prawne, nawet po objęciu rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla zakresem stosowania europejskich dyrektyw w sprawie instrumentów finansowych i regulacji rynku nadal występują pewne problemy dotyczące uczestników rynku podlegających systemowi ETS, dwustronnego obrotu pozagiełdowego na rynku kasowym

**Niniejszy komunikat prasowy stanowi streszczenie sprawozdania specjalnego przyjętego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Pełny tekst sprawozdania dostępny jest na stronie [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).**

ECA Press

Damijan Fišer – Urzędnik ds. kontaktów z prasą

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Tel.: +352 4398 45410      Tel. kom.: +352 621 55 22 24

E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)      @EUAuditorsECA      Youtube: [EUAuditorsECA](https://www.youtube.com/EUAuditorsECA)      [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

oraz mniejszych uczestników rynku. Na szczeblu UE nie ustanowiono systemu nadzoru nad rynkiem uprawnień do emisji, a współpraca pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją została oceniona jako niewystarczająca, co może oznaczać, że kwestie zakłóceń lub anomalii mogących wywoływać poważne skutki nie są podejmowane we właściwy sposób. Kontrolerzy odnotowali, że konieczne jest przyjęcie jaśniejszej definicji prawnej uprawnień do emisji, a także określenie, czy uprawnienia mogą być wykorzystywane jako zabezpieczenie wiarytelności i jak miałyby być one chronione. Mogłoby się to przyczynić do bardziej skutecznego funkcjonowania rynku. Należy również podjąć dalsze działania związane z rejestrem Unii służącym do przetwarzania podstawowych danych ETS, który charakteryzuje się wysokim poziomem ryzyka. Działania te powinny w szczególności obejmować bardziej rygorystyczne kontrole otwierania rachunków oraz lepsze monitorowanie transakcji. Mimo to w sprawozdaniu podkreślono, że w ostatnich latach odnotowano znaczny spadek liczby zgłaszanych incydentów.

Kontrolerzy wykryli poważne uchybienia we wdrażaniu systemu ETS przez państwa członkowskie i Komisję. Stwierdzono w szczególności, że systemy monitorowania i zgłaszania poziomów emisji nie zostały należycie wdrożone ani dostatecznie zharmonizowane w trakcie drugiego etapu. Wystąpiły również braki w wytycznych Komisji i monitorowaniu sprawowanym przez państwa członkowskie. Ponadto dokonana przez Komisję ocena krajowych planów rozdziału uprawnień nie była przejrzysta. Niektóre państwa członkowskie nie przedstawiły wszystkich wymaganych sprawozdań dotyczących funkcjonowania systemu ETS, a Komisja nie publikowała wymaganych rocznych sprawozdań z wdrożenia tego systemu. Fora konsultacji i koordynacji między Komisją i państwami członkowskimi miały niewielki wpływ ze względu na niski poziom uczestnictwa państw członkowskich.

Rola Komisji w zakresie zapewniania harmonizacji kluczowych mechanizmów kontroli dotyczących wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie była ograniczona. Kontrolerzy nie byli w stanie dokonać oceny skuteczności różnorodnych systemów sankcji stosowanych przez państwa członkowskie z powodu braku skonsolidowanych danych na szczeblu państw członkowskich i UE. Przestrzegają oni jednak, że rozbieżne praktyki poszczególnych państw członkowskich w zakresie stosowania zasad umarzania międzynarodowych jednostek wygenerowanych w ramach projektów mogą mieć negatywny wpływ na zapewnienie operatorom równych warunków działania.

## Informacje dla redaktorów

Sprawozdania specjalne Trybunału są publikowane przez cały rok i przedstawiają wyniki kontroli wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. W niniejszym sprawozdaniu specjalnym nr 6/2015 pt. „**Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie**” oceniono, czy Komisja Europejska i państwa członkowskie odpowiednio zarządzały systemem ETS.

System ten, wprowadzony w 2005 r. i znajdujący się obecnie na trzecim etapie wdrażania, stanowi główny instrument polityczny UE w walce ze zmianami klimatu. Jednocześnie jest to największy na świecie system typu „limit i handel” w zakresie emisji gazów cieplarnianych. Na łączny wolumen emisji gazów przez wysokoemisyjne sektory przemysłu został nałożony limit, który z czasem ulega ograniczeniu. Ma on zastosowanie do emisji pochodzących z ponad 11 tys. energochłonnych instalacji w całej UE i obejmuje około połowy emisji gazów cieplarnianych. Instalacje te otrzymują uprawnienia do emisji lub nabywają je podczas sprzedaży na aukcji, a także mogą nimi handlować w zależności od potrzeb.

Długoterminowy plan działania Komisji dotyczący emisji gazów cieplarnianych zakłada ich zmniejszenie o 80% do 2050 r. Rada uzgodniła cele w ramach polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. oraz wyraziła poparcie dla wiążącego celu UE dotyczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. co najmniej o 40% w stosunku do poziomu z 1990 r. Unijny system ETS będzie nadal odgrywać naczelną rolę w osiągnięciu tych celów. Ponadto Rada i Parlament osiągnęły ostatnio porozumienie w sprawie ustanowienia rezerwy stabilności rynkowej, która ma pomóc w rozwiązaniu problemu nadwyżki uprawnień na rynku wywierającej presję na obniżenie rynkowych cen uprawnień.

Kontrolerzy zbadali, czy ustanowiono odpowiednie ramy prawne w celu ochrony integralności systemu ETS jako mechanizmu opartego na zasadach rynkowych. Przeanalizowali również faktyczne wdrażanie systemu ETS na drugim etapie obejmującym lata 2008-2012, tak aby na tej podstawie można wyciągnąć wnioski użyteczne z punktu widzenia przyszłego kształtowania polityki w tym zakresie. Kontrolerzy sprawdzili, w jaki sposób Komisja kierowała procesem wdrażania systemu ETS przez państwa członkowskie i czy wywiązała się z ciążących na niej zobowiązań. Kontrolą objęto siedem państw członkowskich (Niemcy, Francja, Włochy, Polska, Zjednoczone Królestwo, Grecja i Hiszpania), które zostały wybrane na podstawie wolumenów i rodzajów emisji. Na szczeblu państw członkowskich kontrola skupiła się na rozdzielaniu i umarzaniu uprawnień, systemach monitorowania, zgłaszania i weryfikowania emisji oraz na sankcjach.

## Zalecenia

Kontrolerzy UE zalecają, co następuje:

- Komisja powinna zająć się nadal występującymi problemami w zakresie regulacji rynku uprawnień do emisji i jego nadzoru, tak aby zwiększyć integralność tego rynku.
- Należy doprecyzować status prawny uprawnień, tak aby zapewnić większą stabilność i zaufanie.
- Systemy przetwarzania podstawowych danych w ramach systemu ETS (rejestr Unii i powiązane z nim procedury) wymagają pod pewnymi względami dalszych usprawnień.
- Należy lepiej stosować ramy kontrolne na szczeblu państw członkowskich, tak aby zagwarantować, by podczas trzeciego etapu wdrażania systemu ETS, obejmującego lata 2013-2020, uwzględnione zostały wszystkie wykryte uchybienia.
- Na trzecim etapie należy zapewnić bardziej precyzyjne wytyczne i informacje dotyczące wdrażania unijnego systemu ETS.
- Wdrażanie sankcji nałożonych w związku z systemem ETS powinno odbywać się w sposób bardziej przejrzysty. Na poziomie unijnym i na poziomie państw członkowskich dostępne powinny być aktualne i poprawne informacje na temat procedur nakładania kar i ich wyników, a Komisja powinna uważniej monitorować egzekwowanie kar w całej UE, jak również sprawdzać, czy kary krajowe nakładane są w spójny sposób.

Powyższe zalecenia zostały zaakceptowane przez Komisję, która podejmie odnośne działania. Zalecenia w pełnym brzmieniu wraz z odpowiedziami Komisji zostały zawarte w sprawozdaniu specjalnym.