

Sprawozdanie specjalne

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VI
Wstęp	01-16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	17-20
Uwagi	21-53
Bezpłatne uprawnienia jako narzędzie modernizacji sektora energii elektrycznej nie doprowadziły do konkretnych rezultatów	21-27
Bardziej rygorystyczne warunki wykorzystania bezpłatnych uprawnień do emisji w sektorze energii elektrycznej od 2021 r.	22-24
Dostępne dane wykazują nieefektywność rezultatów uzyskanych za sprawą bezpłatnych uprawnień jako narzędzia modernizacji sektora energii elektrycznej na trzecim etapie	25-27
Przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji dla sektora przemysłu i operatorów lotnictwa w ograniczonym stopniu uwzględniały zdolność przenoszenia kosztów i zazwyczaj przyczyniały się do spowolnienia dekarbonizacji	28-40
Przydziały bezpłatnych uprawnień na rzecz sektora przemysłu i operatorów lotnictwa nie odzwierciedlają zdolności tych sektorów do przenoszenia kosztów	29-31
Sektory będące źródłem ponad 90% emisji przemysłowych otrzymały bezpłatnie całość lub większą część uprawnień	32-38
Komisja zbadała inne podejścia do ograniczania ryzyka ucieczki emisji spowodowanego przez unijny system ETS, lecz nie zaproponowała żadnego z nich	39-40
System wskaźników emisyjności stosowany w celu przydzielania bezpłatnych uprawnień do emisji powoduje stopniowe zwiększanie zachęt do ograniczania emisji	41-53
Podejście oparte na wskaźnikach emisyjności zapewniło zachęty do ograniczania emisji gazów cieplarnianych	42-44
Skuteczne stosowanie wskaźników referencyjnych – wyzwania techniczne	45-48
Oczekuje się, że na czwartym etapie wdrażania unijnego systemu ETS zapewnione zostaną lepsze informacje na temat zachęt do dekarbonizacji	49

Przydziały bezpłatnych uprawnień sprzyjały bardziej transportowi lotniczemu niż kolejowemu 50-53

Wnioski i zalecenia 54-58

Załącznik

Załącznik I – Przegląd ram prawnych unijnego systemu ETS na czwartym etapie wdrażania

Wykaz pojęć i skrótów

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych to jedno z głównych wyzwań naszych czasów. UE ustanowiła szereg celów w zakresie zmiany klimatu i postawiła sobie za zadanie osiągnięcie poszczególnych z nich do 2020, 2030 i 2050 r. Z dużym prawdopodobieństwem cele wyznaczone na 2020 r. zostaną osiągnięte zgodnie z planem, lecz nie zanoś na to w przypadku bardziej ambitnych celów na 2030 i 2050 r. W komunikacie „Zielony ład” przedstawionym w 2019 r. Komisja zaproponowała przyjęcie celu polegającego na ograniczeniu emisji o 50–55% do 2030 r. i osiągnięciu zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. Wymaga to znacznego zintensyfikowania działań w tym zakresie.

II Unijny system handlu uprawnieniami do emisji to jedna z kluczowych unijnych strategii łagodzenia skutków zmiany klimatu. Jest z nim związany największy na świecie rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Celem powołania tego systemu było stworzenie efektywnego mechanizmu ograniczania emisji. W ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji przedsiębiorstwa są zobowiązane do uzyskania uprawnień do emisji obejmujących emitowany przez nie dwutlenek węgla. Standardowym sposobem uzyskania uprawnień jest nabycie ich na aukcji; mogą też one zostać przydzielone bezpłatnie.

III Niniejsza kontrola objęła przede wszystkim przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji. Na trzecim i czwartym etapie wdrażania unijnego systemu ETS (odpowiednio lata 2013–2020 i 2021–2030) celem przydzielania bezpłatnych uprawnień do emisji jest stopniowe łagodzenie ryzyka ucieczki emisji, podczas gdy opłaty za emisję gazów cieplarnianych mają stopniowo zapewniać zachęty do dekarbonizacji. Dążenie to wspiera stosowanie wskaźników emisyjności ustanowionych na bazie działalności podmiotów zajmujących czołowe pozycje w danym sektorze. Sektory energetyczne ośmiu państw członkowskich uzyskały także przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji w związku z modernizacją produkcji energii elektrycznej.

IV Pytanie kontrolne Trybunału brzmiało: **„Czy decyzje w sprawie przydziałów bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji stanowiły rzetelną podstawę do promowania ograniczania emisji gazów cieplarnianych?”**. Trybunał zbadał, czy przydzielanie bezpłatnych uprawnień zostało efektywnie wykorzystane do modernizacji procesu wytwarzania energii elektrycznej, czy było wystarczająco ukierunkowane, oraz czy stanowiło dostateczną zachętę do ograniczania emisji gazów cieplarnianych, nie przyczyniając się do zwiększenia poziomu tych emisji. Stwierdził on, że wykorzystanie bezpłatnych uprawnień było wprawdzie

uzasadnione, jednak uprawnienia te mogły zostać lepiej ukierunkowane, co przyniosłoby duże korzyści w zakresie dekarbonizacji, finansów publicznych i funkcjonowania jednolitego rynku.

V W szczególności Trybunał stwierdził, że:

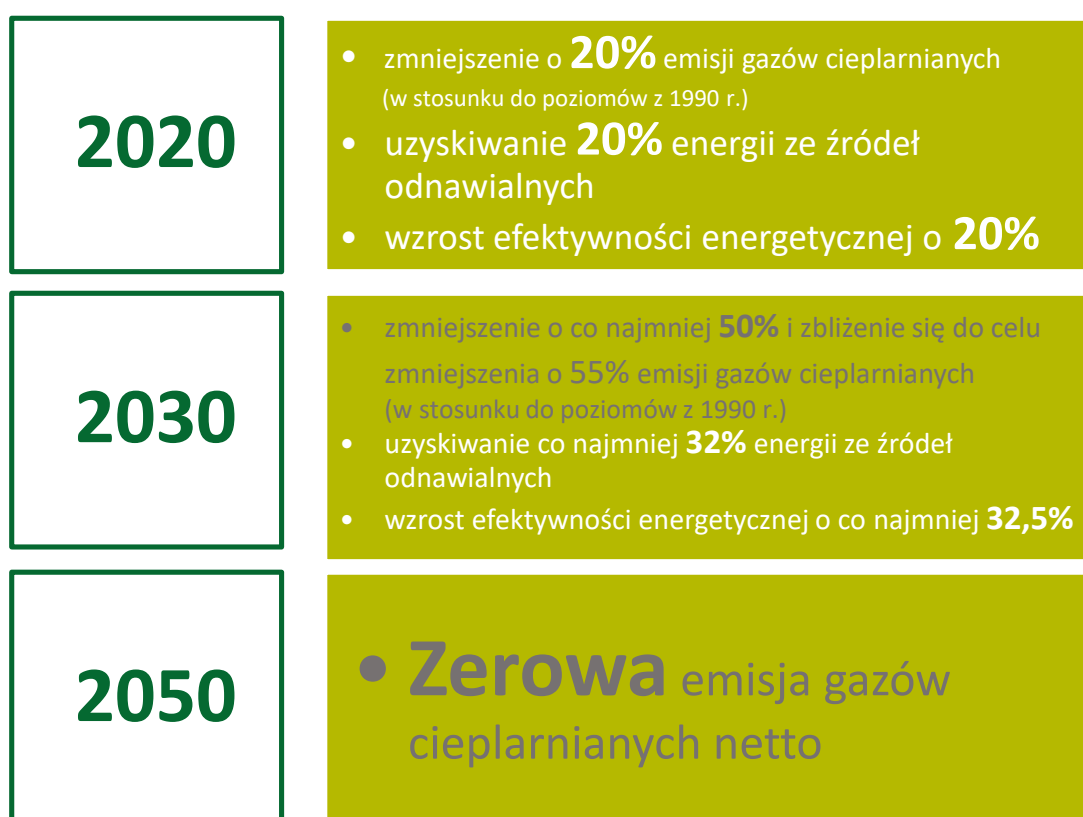
- a) Ulepszono szczegółowe zasady przydzielania bezpłatnych uprawnień w celu modernizacji sektora wytwarzania energii elektrycznej, obowiązujące na czwartym etapie wdrażania systemu EU ETS. Jest on jednak zdania, że na etapie trzecim przydział bezpłatnych uprawnień na rzecz sektora energetycznego nie promował dekarbonizacji.
- b) Przydziały bezpłatnych uprawnień miały być wyjątkową metodą przydzielania uprawnień do emisji w odróżnieniu od metody standardowej (kupna na aukcjach). Na trzecim i na początku czwartego etapu wciąż jeszcze przydzielone bezpłatne uprawnienia stanowiły jednak ponad 40% łącznej liczby dostępnych uprawnień. Trybunał stwierdził, że liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych sektorom przemysłu i lotnictwa na etapie trzecim nie była uzależniona od zdolności tych sektorów do przenoszenia kosztów, oraz że przydzielanie bezpłatnych uprawnień nie było dobrze ukierunkowane, mimo że ucieczka emisji może niekorzystnie wpłynąć na unijny rynek uprawnień i na rozwój emisji gazów cieplarnianych na całym świecie.
- c) Podejście polegające na przydzielaniu bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźników emisyjności zapewniło znaczne zachęty do poprawy efektywności energetycznej, lecz sposób stosowania tych wskaźników należy ulepszyć. Komisja nie przedstawiła liczbowo wpływu bezpłatnych przydziałów uprawnień na zmiany w zakresie efektywności energetycznej.

VI Na podstawie tych ustaleń Trybunał sformułował zalecenia mające na celu poprawę ukierunkowania przydziałów bezpłatnych uprawnień, a także ulepszenie metodyki ustanawiania wskaźników emisyjności.

Wstęp

01 Unia Europejska ustanowiła szereg celów w zakresie zmiany klimatu, które ma osiągnąć do 2020 i 2030 r., a obecnie weryfikuje cele na 2030 i 2050 r. We wniosku ustawodawczym w sprawie europejskiego prawa o klimacie z 2020 r.¹ Komisja, zgodnie z duchem komunikatu w sprawie Zielonego Ładu, zaproponowała cel polegający na osiągnięciu „zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto” do 2050 r.² Cele te podsumowano na *rys. 1*.

Rys. 1 – Podsumowanie unijnych celów klimatycznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie prawodawstwa UE (biała czcionka) oraz unijnych wniosków ustawodawczych i zobowiązań (szara czcionka).

¹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), [COM\(2020\) 80 final](#).

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, [COM\(2019\) 640 final](#).

02 Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia celów wyznaczonych na 2020 r., w przeciwieństwie do celów na 2030 r.³ W 2018 r. z UE pochodziło około 8,5% globalnych emisji gazów cieplarnianych, przy czym odsetek ten z czasem malał⁴. Poziom emisji na mieszkańca w UE jest wciąż wyższy niż średnia światowa, mimo że różnica ta się zmniejsza. Od utworzenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w 2005 r. poziom emisji na mieszkańca w UE zmniejszył się. Pod koniec 2018 r. był niższy niż poziom emisji w Stanach Zjednoczonych, Chinach i Japonii⁵.

03 Komisja jest zdania, że UE jako całość osiągnęła lepsze wyniki w zakresie dekarbonizacji niż większość innych jurysdykcji, a także uniezależniła wzrost gospodarczy od zwiększania emisji gazów cieplarnianych. Pomiędzy 1990 a 2016 r. emisje gazów cieplarnianych w UE zmniejszyły się o 22%, podczas gdy wzrost gospodarczy osiągnął poziom 54%. Przyczyniło się do tego wiele czynników, w tym efektywność energetyczna, polityka przestawiania się na inne paliwo oraz rozpowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych i zmiany technologiczne⁶.

04 Unijny system ETS to jeden z dwóch głównych filarów polityki klimatycznej, której celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (drugi to decyzja i rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego⁷). Unijny system ETS dotyczy szeroko pojętych instalacji przemysłu ciężkiego i energii elektrycznej (określanych wspólnie nazwą „instalacji stacjonarnych”), a także lotnictwa⁸. Funkcjonuje we wszystkich

³ EEA, „Trends and projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets, 2019, s.7.

⁴ UNEP, [Emissions Gap Report 2019](#), 2019, s. 5.

⁵ Tamże, s. XVI.

⁶ Komunikat „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, [COM\(2018\) 773 final](#).

⁷ Zgodnie z przepisami [decyzji nr 2009/406/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. 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 oraz z przepisami [rozporządzenia \(UE\) 2018/842](#) w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013.

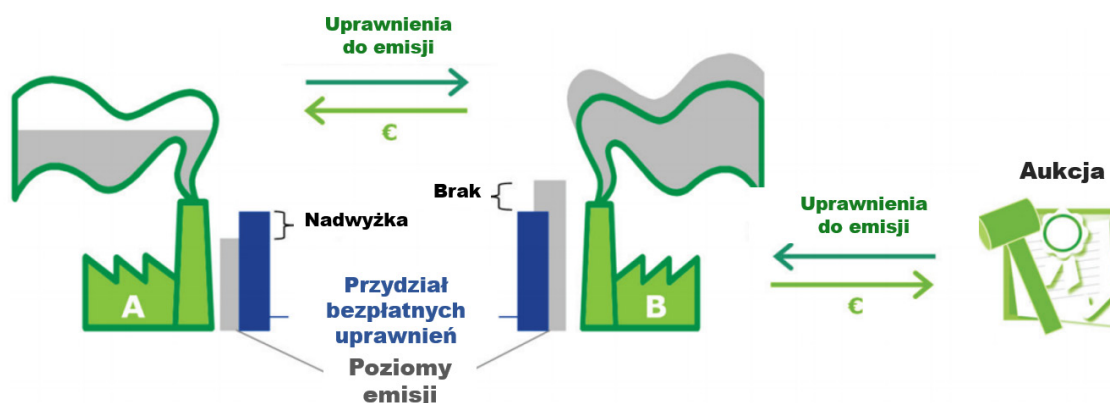
⁸ Kategorie działań wymienione w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE.

państwach członkowskich UE oraz w Norwegii, Lichtensteinie i na Islandii. Na obecny okres przypada trzeci etap jego wdrażania (2013–2020). Dwa pierwsze etapy odpowiadały, odpowiednio, okresom 2005–2007 i 2008–2012. Etap czwarty przewidziany jest na okres od 2021 do 2030 r.

05 System EU ETS jest systemem pułapów i handlu. W prawodawstwie określono maksymalną roczną liczbę dostępnych uprawnień („pułapy”); powstał też rynek, na którym uprawnienia te są sprzedawane i kupowane. Operatorzy potrzebują uprawnienia dla każdej wyemitowanej tony równoważnika dwutlenku węgla. Uzyskują oni uprawnienia albo w drodze kupna na aukcjach – gdzie są one licytowane przez prowadzących instalacje – albo w drodze bezpłatnego przydziału. Operatorzy mogą też kupować uprawnienia na wyspecjalizowanych rynkach oraz od siebie nawzajem. System ten został przedstawiony na [rys. 2](#).

Rys. 2 – System handlu uprawnieniami do emisji

W tym przykładzie zakład A otrzymuje więcej bezpłatnych uprawnień do emisji, niż potrzebuje do pokrycia swojego poziomu emisji. Może zdecydować, że zatrzyma nadmiar uprawnień, lub że je sprzeda. Zakład B natomiast nie otrzymał wystarczającej liczby bezpłatnych uprawnień, aby objęły one jego emisję, i musi kupić brakujące uprawnienia na aukcji lub od innych operatorów (o ile nie posiada zapasu uprawnień z ubiegłych lat).



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, w oparciu o podręcznik Komisji Europejskiej dotyczący systemu EU ETS „EU ETS Handbook” z 2015 r.

06 System EU ETS podlega przepisom dyrektywy z 2003 r.⁹ (dyrektywa w sprawie systemu EU ETS), ostatnio zmienionej w 2018 r., a także kilku decyzjom i rozporządzeniom Komisji (zob. [załącznik I](#)).

⁹ Dyrektywa [2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii.

07 Wymaganie od operatorów, aby za przydziały płacili na aukcjach, jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci” i stanowi dla nich silniejszą zachętę do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych niż zapewnianie im bezpłatnych uprawnień¹⁰. Bezpłatne uprawnienia miały być przydzielane tak, aby:

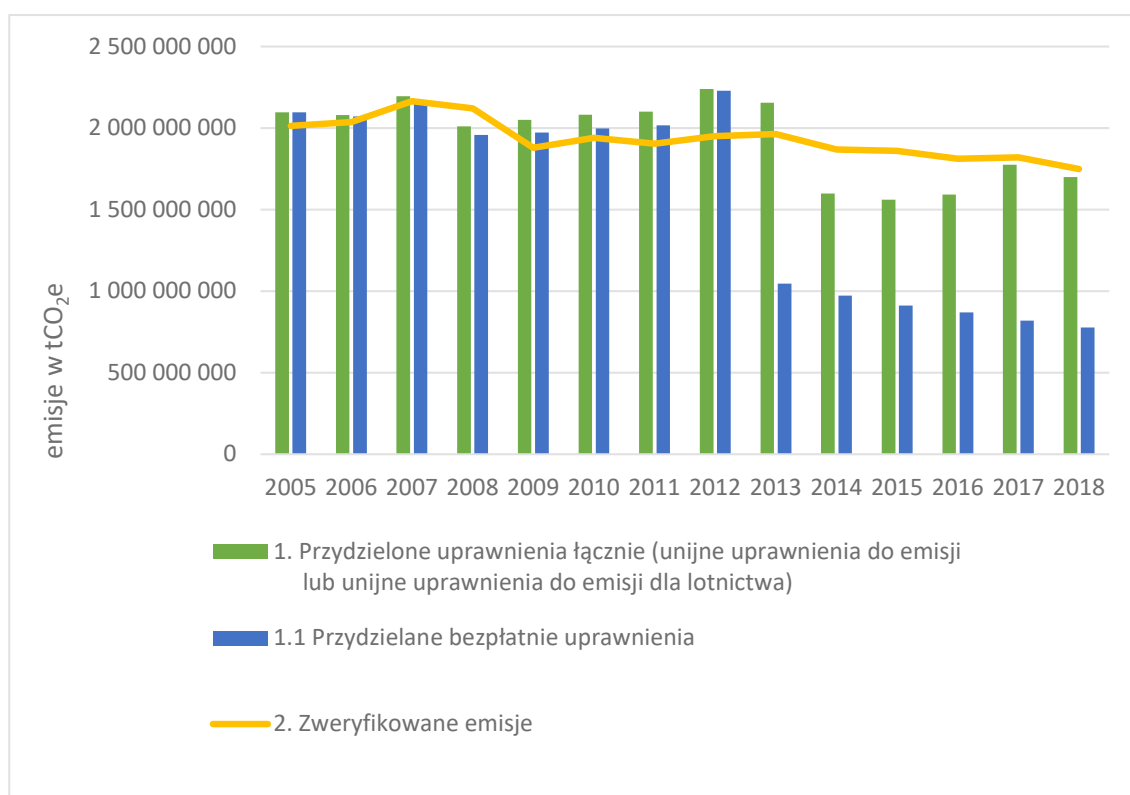
- 1) ograniczały ryzyko **ucieczki emisji** (przenoszenie produkcji w sposób, który powoduje zwiększenie globalnych emisji gazów cieplarnianych);
- 2) stanowiły zachętę do **dekarbonizacji** (unikanie wzrostów emisji gazów cieplarnianych¹¹) poprzez stosowanie wskaźników emisyjności przydziału bezpłatnych uprawnień ustanowionych na bazie działalności podmiotów zajmujących czołowe pozycje w danym sektorze. Powinno to zachęcić operatorów mniej wydajnych instalacji do poprawy wyników swojej działalności, przy równoczesnym wynagrodzeniu tych operatorów, których instalacje funkcjonują wydajnie.

08 Na *rys. 3* przedstawiono porównanie wszystkich emisji gazów cieplarnianych objętych systemem EU ETS z uprawnieniami albo zakupionymi na aukcjach, albo uzyskanymi bezpłatnie. Do 2012 r. przedsiębiorstwa z wszystkich sektorów uzyskiwały większość uprawnień bezpłatnie.

¹⁰ Dokument roboczy służb Komisji, Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [SWD\(2015\) 135 final](#).

¹¹ Artykuł 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych w Unii.

Rys. 3 – Większość uprawnień przydzielonych w ramach systemu EU ETS było bezpłatnych

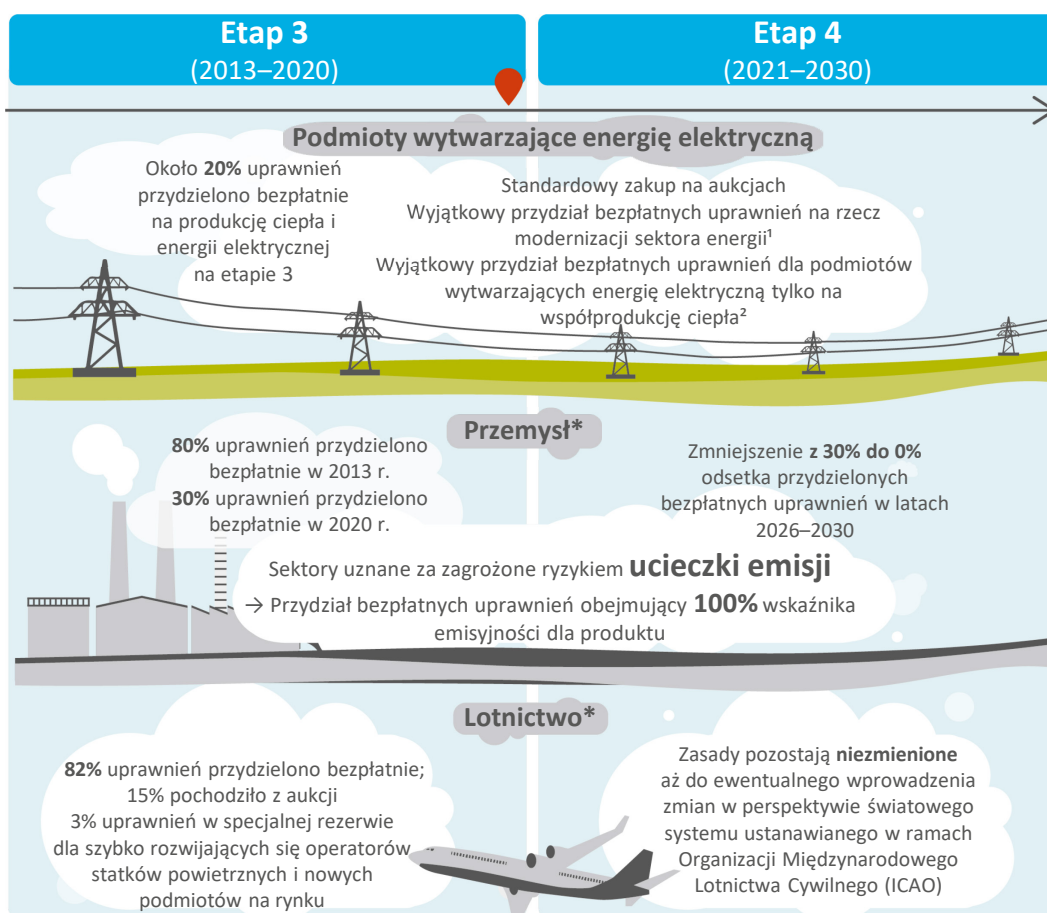


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych z przeglądarki danych dotyczących EU ETS Europejskiej Agencji Środowiska.

09 Od 2013 r. przydziały bezpłatnych uprawnień otrzymują przedsiębiorstwa z sektorów przemysłu i lotnictwa. Pomiędzy 2013 a 2019 r. sektor przemysłu otrzymał ponad 5 000 mln bezpłatnych uprawnień, lotnictwo zaś – ponad 200 mln bezpłatnych uprawnień¹². W przemyśle liczba przyznanych bezpłatnych uprawnień z roku na rok maleje. Sektory zaklasyfikowane jako zagrożone ucieczką emisji korzystają z dodatkowych przydziałów bezpłatnych uprawnień, a niezależnie od tego, jakie wyniki osiągają instalacje w tych sektorach, otrzymują one tyle bezpłatnych uprawnień, ile instalacja najwydajniejsza według ustalonych wskaźników emisyjności. Sektor energii elektrycznej może wykorzystać przydziały bezpłatnych uprawnień tylko na potrzeby modernizacji w konkretnych państwach członkowskich i na konkretnych warunkach. Na *rys. 4* pokazano, w jaki sposób przydzielane są bezpłatne uprawnienia.

¹² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, styczeń 2020 r.

Rys. 4 – Odsetek bezpłatnych uprawnień w podziale na sektory i etapy wdrażania systemu



* Kategorie działań określone w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE.

¹ Art. 10c dyrektywy w sprawie EU ETS.

² Art. 10a ust. 4 dyrektywy w sprawie EU ETS.

Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie prawodawstwa dotyczącego systemu EU ETS.

10 Na pierwszym i drugim etapie wdrażania systemu bezpłatne uprawnienia były przydzielane na podstawie danych historycznych dotyczących emisji. Doprowadziło to¹³ do nadmiernych przydziałów uprawnień na rzecz wielu operatorów, w szczególności w kontekście ograniczenia produkcji wywołanej recesją z 2008 r. Na trzecim etapie (2013–2020) w przydziałach bezpłatnych uprawnień uwzględniono wskaźnik emisyjności dla produktów, a liczba przyznanych uprawnień była związana z wynikami osiąganymi przez operatorów najbardziej wydajnych instalacji. Miało to na

¹³ Zob. przykładowo dokumenty „Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System”, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, 2018; „Last Chance Saloon for the EU ETS”, Sandbag, 2016 lub „The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal”, Oxford University for energy studies, 2018.

celu zapewnienie zachęt do osiągania przyrostów wydajności (tj. niższych poziomów emisji na wyprodukowaną jednostkę) na szczeblu operatorów, lecz jeśli poziomy produkcji wzrosną, wciąż dopuszczalne jest zwiększenie poziomu emisji w sektorze przemysłu. Wybór sektorów uprawnionych do otrzymywania bezpłatnych uprawnień do emisji jest co do zasady połączony z brakiem zdolności niektórych sektorów do przenoszenia kosztów na klientów (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1 – Czym jest przenoszenie kosztów unijnego systemu ETS?

Przenoszenie kosztów oznacza uwzględnienie kosztu unijnego systemu ETS w cenie produktu.

Zakres przenoszenia kosztów emisji na ceny produktów jest jednym z czynników mających wpływ na to, jak system EU ETS oddziałuje na konkurencyjność przedsiębiorstw.

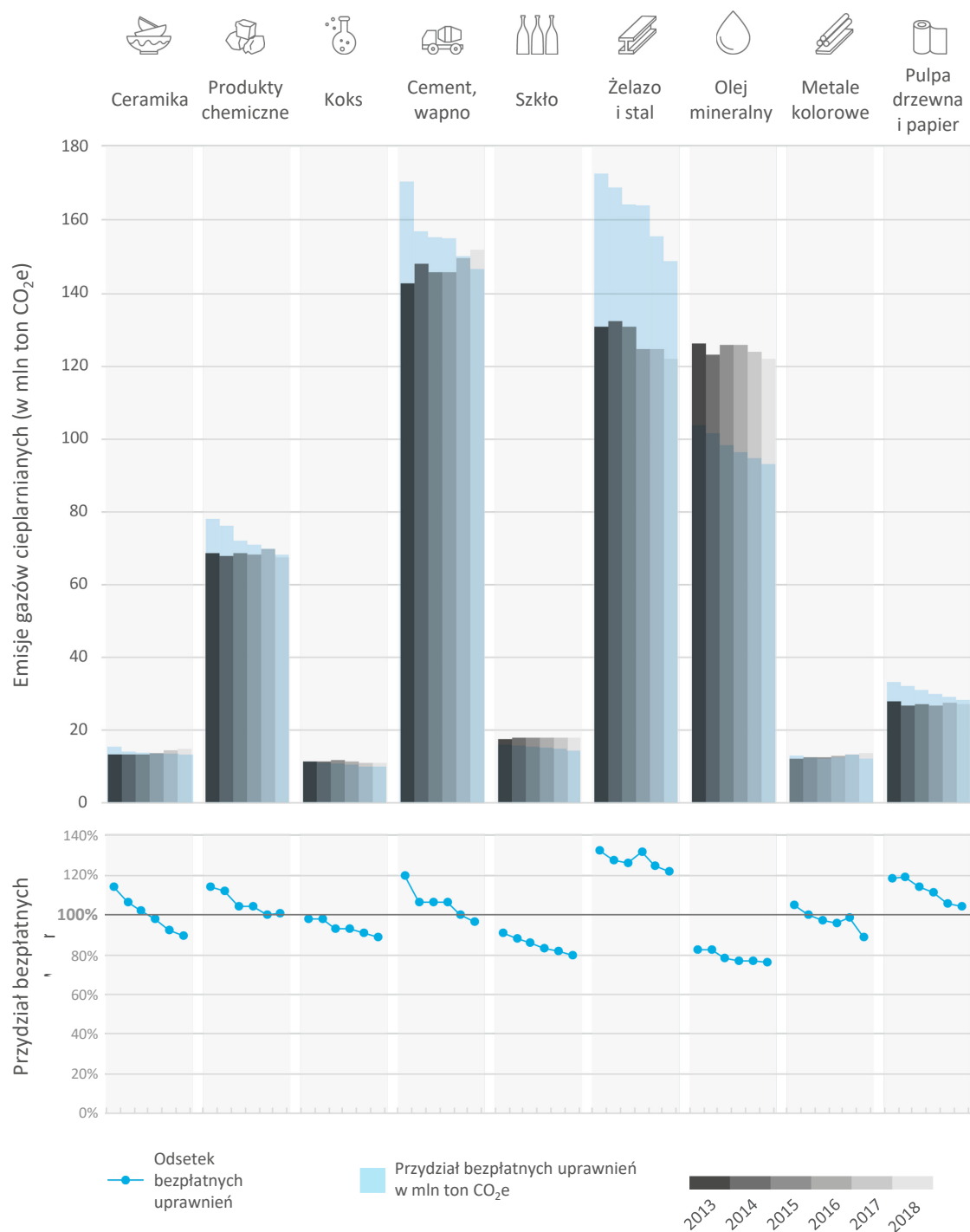
Jeżeli dany sektor może przenieść koszty systemu ETS na ceny produktów, to przydzielanie na jego rzecz bezpłatnych uprawnień do emisji jest mniej uzasadnione. To wyjaśnia, dlaczego sektor energii elektrycznej otrzymuje głównie uprawnienia w drodze aukcji, a nie bezpłatnie.

Nawet jeśli instalacje uzyskują bezpłatne uprawnienia, to i tak mogą przenieść hipotetyczne koszty emisji na klientów. Wdrożenie unijnego systemu ETS doprowadziło, zwłaszcza na dwóch pierwszych etapach, do uzyskania przez wielu operatorów nieoczekiwanych zysków¹⁴.

11 Jak przedstawiono na [rys. 5](#), po wprowadzeniu wskaźników emisyjności w 2013 r. wszystkie sektory przemysłu nadal otrzymywały w większości bezpłatne uprawnienia na pokrycie ich potrzeb emisyjnych, a poziom emisji przemysłowych pozostawał na raczej stałym poziomie. W niektórych gałęziach przemysłu przydziały bezpłatnych uprawnień przewyższały poziom emisji. Było to spowodowane złą jakością danych wykorzystywanych na potrzeby ustalenia pierwszych wskaźników, a także ograniczonym dostosowaniem wielkości przydziałów do wielkości produkcji danego operatora (zob. pkt [48](#)).

¹⁴ EU ETS Handbook, s. 42.

Rys. 5 – Stałe poziomy emisji przemysłowych objęte w większości bezpłatnymi uprawnieniami na trzecim etapie wdrażania unijnego systemu ETS



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych z przeglądarki danych dotyczących EU ETS Europejskiej Agencji Środowiska.

12 Operatorzy i inwestorzy handlują uprawnieniami zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym, na których ceny kształtują się zgodnie z dynamiką podaży (ograniczonej pułapami w ramach systemu EU ETS) i popytu. Sygnał cenowy powinien stanowić zachętę do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W 2019 r. najniższa zarejestrowana cena unijnego uprawnienia do emisji (EUA) wynosiła 19,59 euro, a najwyższa 29,03 euro¹⁵ (zob. [rys. 6](#)). Wielu ekspertów doszło do wniosku, że stworzenie odpowiednich zachęt, które przyczynią się do osiągnięcia celów z porozumienia paryskiego, będzie wymagało wprowadzenia znacznie wyższych opłat za emisję gazów cieplarnianych¹⁶.

Rys. 6 – Cena unijnego uprawnienia do emisji (EUA) na drugim i trzecim etapie wdrażania systemu ETS (do 30 grudnia 2019 r.)(w EUR)



Uwaga: W sprawozdaniu inicjatywy Carbon Tracker pt. „Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS” przyczyny wzrostu ceny EUA obserwowanego od 2017 r. zostały uzasadnione oczekiwaniem rynku na uzgodnione w 2017 r. uruchomienie rezerwy stabilności rynkowej w styczniu 2019 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych [Sandbag](#).

13 Zgodnie z dyrektywą w sprawie EU ETS państwa członkowskie są zobowiązane wykorzystać co najmniej 50% dochodów ze sprzedaży uprawnień na aukcjach na cele związane z klimatem i energią. Według danych Europejskiej Agencji Środowiska (EEA)

¹⁵ Zob. [Sandbag Carbon Price Viewer](#).

¹⁶ Zob. sprawozdanie koalicji Carbon Pricing Leadership Coalition pt. „[Report of the High-Level Commission on Carbon Prices](#)” z 2017 r., w którym mowa jest o opłatach sięgających 80 USD do 2020 r., a 100 USD do 2030 r.

na trzecim etapie wdrożenia unijnego systemu ETS, tj. w latach 2013–2020, zostało przydzielonych ponad 6,66 mld bezpłatnych uprawnień. W tym czasie ceny uprawnień wahały się, lecz ogółem wzrosły z poziomu poniżej 3 euro do około 25 euro. Gdyby na aukcjach sprzedano więcej uprawnień dla sektora przemysłu, państwa członkowskie otrzymałyby znaczne dodatkowe dochody. Komisja ustaliła, że między 2012 r. a czerwcem 2019 r.¹⁷ dochody uzyskane przez państwa członkowskie z aukcji wyniosły 42 mld euro.

14 Główne podmioty UE pełnią w unijnym systemie ETS następujące role:

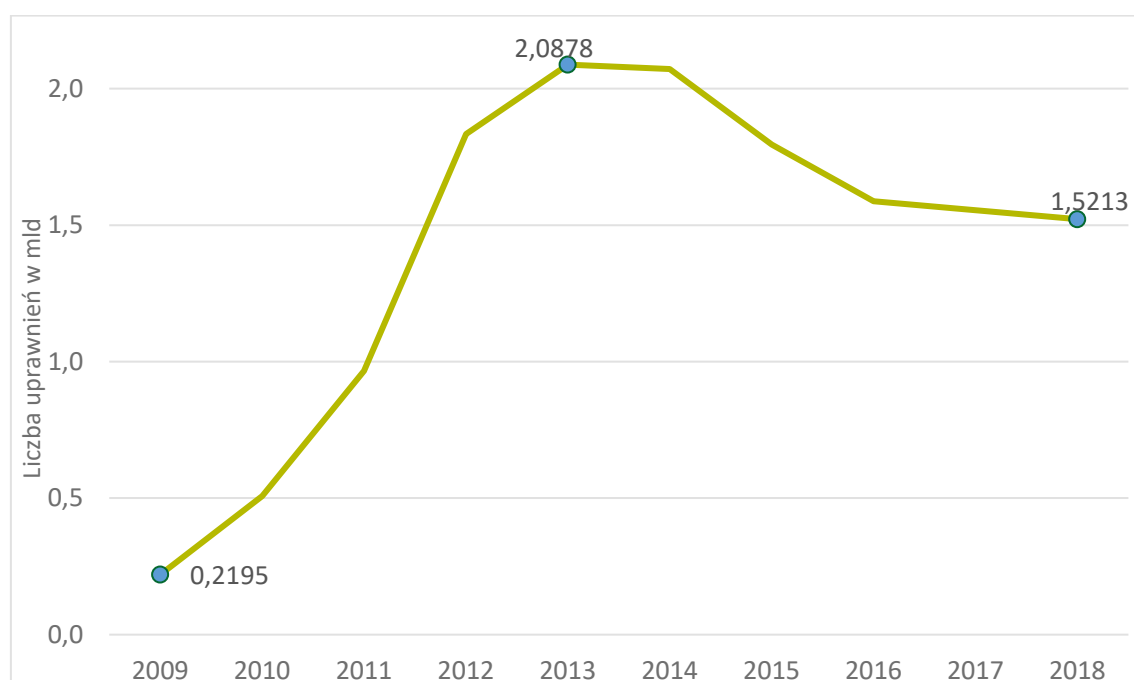
- 1) Komisja nadzoruje działania państw członkowskich podejmowane na podstawie dyrektywy w sprawie EU ETS, opracowuje przepisy dotyczące handlu na aukcjach i przydzielania bezpłatnych uprawnień, zapewnia wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy państwom członkowskim, operatorom, a także weryfikatorom będącym stronami trzecimi, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wnioski ustawodawcze dotyczące unijnego systemu ETS.
- 2) Właściwe organy w państwach członkowskich UE kontrolują i zatwierdzają plany monitorowania emisji przedłożone przez operatorów, kontrolują operatorów oraz zatwierdzają ich zweryfikowane sprawozdania na temat wielkości emisji w oparciu o unijne prawodawstwo i wytyczne Komisji.
- 3) Operatorzy, których obowiązują unijne pułapy dotyczące emisji gazów cieplarnianych, co roku otrzymują i umarzają liczbę uprawnień odpowiadającą emisjom zarządzanych przez nich instalacji. W przypadku nieumorzenia wystarczającej liczby uprawnień nakładane są kary w wysokości 100 euro za wyemitowany ekwiwalent dwutlenku węgla (CO₂e) nieobjęty uprawnieniem, a także dodatkowe kary ustanowione na poziomie państwa członkowskiego (zgodnie ze zharmonizowanymi przepisami dyrektywy w sprawie EU ETS).
- 4) Weryfikatorzy będący stronami trzecimi (zatwierdzeni przez jednostki akredytujące w państwach członkowskich) sprawdzają i potwierdzają dane operatorów dotyczące emisji.

15 Od 2005 do 2012 r. (na dwóch pierwszych etapach wdrażania unijnego programu ETS) prawie wszystkie uprawnienia były przydzielane bezpłatnie. Rokrocznie liczba przyznawanych uprawnień przewyższała faktyczne potrzeby emisyjne, w szczególności

¹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady Sprawozdanie w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, COM(2019) 557 final z 31.10.2019.

po 2008 r., w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej, co doprowadziło do zwiększenia liczby uprawnień (zob. [rys. 7](#)) posiadanych przez operatorów. To z kolei spowodowało spadek cen uprawnień (zob. [rys. 6](#)), a w konsekwencji osłabiło zachęty do ograniczenia emisji przez operatorów. Uprawnienia uzyskane wcześniej bezpłatnie wystarczały wielu operatorom do tego, by całkowicie wypełnić ciężące na nich obowiązki w zakresie umarzania. Zmiany w systemie wprowadzone na trzecim etapie jego wdrażania wyeliminowały te roczne nadwyżki w skali całego systemu.

Rys. 7 – Nadwyżka uprawnień w unijnym systemie ETS



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, z wykorzystaniem danych ze strony [Sandbag](#).

16 W skonsolidowanej dyrektywie w sprawie EU ETS przewidziano zmianę niektórych przepisów dotyczących czwartego etapu (2021–2030) w świetle następujących okoliczności:

- 1) globalnego przeglądu uzgodnionego w porozumieniu paryskim na 2023 r., w ramach którego strony porozumienia ocenią bieżące zobowiązania i zintensyfikują wysiłki w celu osiągnięcia celów porozumienia¹⁸;
- 2) wdrożenia mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA), programu mającego na celu kompensowanie emisji

¹⁸ Artykuł 30 [dyrektywy 2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii.

z lotnictwa cywilnego w wymiarze globalnym, pod auspicjami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (zob. [ramka 4](#))¹⁹;

- 3) ewentualnego przyjęcia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w odniesieniu do przywozów z państw trzecich (zob. pkt [40](#)).

W 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowego Europejskiego prawa o klimacie²⁰ i zaplanowała przeprowadzenie konsultacji publicznych w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

W komunikacie Komisji dotyczącym „Europejskiego Zielonego Ładu” przedstawiono możliwości zmiany przepisów regulujących unijny system ETS.

¹⁹ Artykuł 28b [dyrektywy 2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii.

²⁰ [Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia –Europejskie prawo o klimacie.](#)

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17 W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy decyzje Komisji dotyczące przydziałów bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu ETS stanowią rzetelną podstawę do promowania ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Kontrolerzy zbadali w szczególności, czy przydziały bezpłatnych uprawnień były:

- skutecznie wykorzystywane jako narzędzie modernizacji sektora energii elektrycznej;
- ukierunkowane na sektory najbardziej narażone na ryzyko ucieczki emisji;
- wykorzystywane w sposób stanowiący zachętę do ograniczania emisji gazów cieplarnianych i nieprzyczyniające się do zwiększenia poziomu tych emisji.

18 W ramach prac kontrolnych Trybunał:

- zbadał wnioski, wytyczne i stosowane sprawozdania Komisji;
- skonsultował się z odpowiednimi organami krajowymi w Czechach, Niemczech, Polsce i Szwecji, a także z przedstawicielami sektorów przemysłu, energii elektrycznej i lotnictwa oraz organizacji pozarządowych;
- ocenił dostępną dokumentację i sprawozdania dotyczące działalności unijnego systemu ETS i mechanizmu przydzielania bezpłatnych uprawnień;
- przeprowadził konsultacje z panelem ekspertów, których opinie zostały wykorzystane do oceny wstępnych ustaleń dotyczących efektów działania systemu bezpłatnych uprawnień;
- przeprowadził ankietę wśród właściwych organów odpowiedzialnych za monitorowanie unijnego systemu ETS we wszystkich państwach członkowskich w celu zebrania stosownych informacji dotyczących wskaźników emisyjności i ucieczki emisji.

19 Kontrola objęła lata 2013–2019, tj. trzeci etap wdrażania systemu EU ETS oraz zaproponowane prawodawstwo dotyczące etapu czwartego. W związku z tym nie uwzględniono w niej oddziaływania epidemii COVID-19 na ceny w ramach systemu EU ETS ani prawdopodobnych skutków związanego z nią kryzysu gospodarczego.

20 W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono materiały, które mogą wspomóc planowany przegląd prawodawstwa, niezbędny do celów globalnego przeglądu zaplanowanego w porozumieniu paryskim na 2023 r. (zob. pkt [16](#)).

Uwagi

Bezpłatne uprawnienia jako narzędzie modernizacji sektora energii elektrycznej nie doprowadziły do konkretnych rezultatów

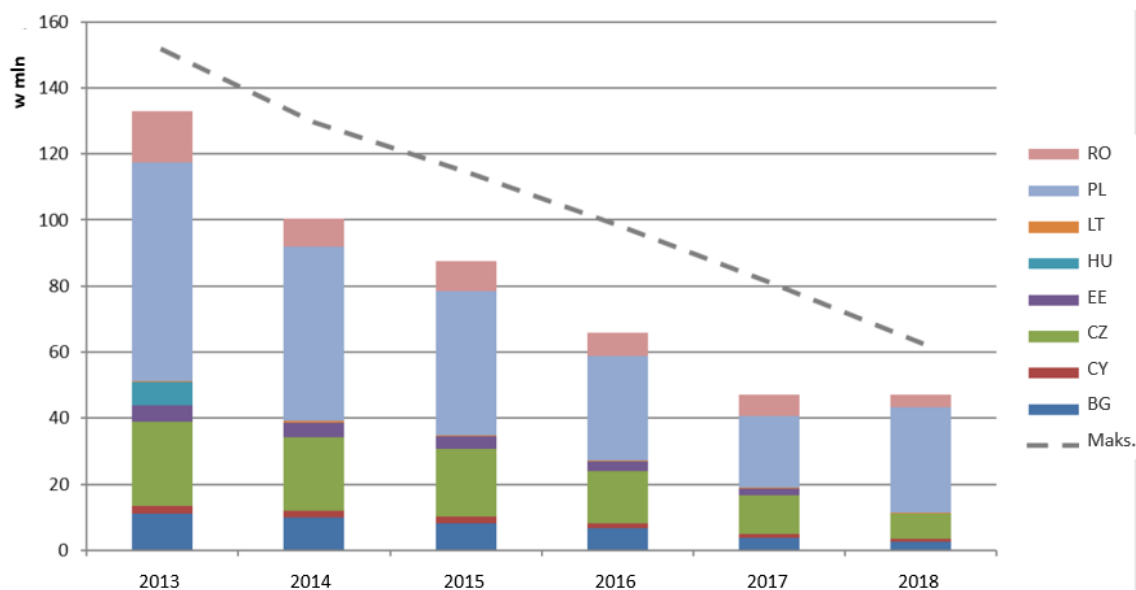
21 Na trzecim etapie wdrażania systemu EU ETS dozwolone było przydzielanie bezpłatnych uprawnień do emisji przedsiębiorstwom z sektora energii elektrycznej. Stanowiło to odstępstwo od ogólnej zasady, zgodnie z którą sektor ten musiał nabywać uprawnienia na aukcji lub na rynku uprawnień do emisji. Te bezpłatne uprawnienia miały stanowić wsparcie dla inwestycji zmierzających do modernizacji sektora energii elektrycznej w ośmiu państwach członkowskich stosujących odstępstwo. Kontrolerzy przyjrzeni się zmianom w przydzielaniu bezpłatnych uprawnień wprowadzonym na etapie czwartym w stosunku do etapu trzeciego, a także zbadali, czy sektory energii elektrycznej w tych państwach członkowskich ograniczyły swój ślad węglowy.

Bardziej rygorystyczne warunki wykorzystania bezpłatnych uprawnień do emisji w sektorze energii elektrycznej od 2021 r.

22 Sektor energii elektrycznej od 2013 r. nie jest uprawniony do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, ponieważ jest w stanie przenosić koszty na swoich klientów. Dla dziesięciu państw członkowskich, których PKB na mieszkańca wynosił mniej niż 60% średniej unijnej, wprowadzono odstępstwo²¹ od tej ogólnej zasady. Osiem z tych państw skorzystało z odstępstwa na trzecim etapie wdrażania systemu (zob. [rys. 8](#)). Od 2013 do 2018 r. na mocy tego odstępstwa zostało przydzielonych ponad 479 mln bezpłatnych uprawnień (na [rys. 6](#) przedstawiono zmiany w cenie uprawnień). Cel tego przydziału bezpłatnych uprawnień stanowiło wsparcie modernizacji sektora wytwarzania energii elektrycznej w tych krajach, w których w dużym stopniu opierał się on na węglu.

²¹ Artykuł 10c [dyrektywy 2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii.

Rys. 8 – Bezpłatne uprawnienia przyznane na rzecz modernizacji sektora energii elektrycznej (na podstawie artykułu 10c)



Uwaga: Wykropkowana linia wskazuje maksymalną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji, które były dostępne.

Źródło: Komisja Europejska.

23 Państwa członkowskie, które miały zamiar skorzystać z odstępstwa, były zobowiązane przestać Komisji wnioski spełniający szereg wymogów określonych w dyrektywie i kolejnych wytycznych Komisji²² (zob. *ramka 2*). Komisja poparła wnioski państw członkowskich po kilku rundach dyskusji przeprowadzonych z ośmioma wnioskującymi państwami członkowskimi.

²² Wymienione w: [art. 10c dyrektywy 2003/87/EC](#), komunikacie Komisji „Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE” ([2011/C 99/03](#)) i decyzji Komisji z dnia 29 marca 2011 r., [C\(2011\)1983 final](#).

Ramka 2 – Warunki wykorzystania bezpłatnych uprawnień do emisji do modernizacji wytwarzania energii elektrycznej na etapie trzecim

Państwa członkowskie, które zamierzały przydzielać bezpłatne uprawnienia do emisji na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie EU ETS, były zobowiązane przedstawić Komisji proponowaną metodykę przydziału i wykazać, że przydziały bezpłatnych uprawnień nie doprowadzą do nadmiernego zakłócenia konkurencji.

Wartość bezpłatnych uprawnień nie mogła zostać wykorzystana do zwiększenia mocy wytwarzania w odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie rynku.

W sytuacjach, w których bezpłatne uprawnienia do emisji służyły do sfinansowania nowej mocy wytwarzania energii elektrycznej, obowiązkowe było umorzenie równoważnej mniej wydajnej mocy.

Proponowane inwestycje musiały stanowić część krajowych planów inwestycyjnych. W planach tych zaś należało wykazać, że instalacje, w które inwestowano, funkcjonowały już pod koniec 2008 r., a także, że przyczynią się do dywersyfikacji koszyka energii kraju poprzez inwestycje o wartości odpowiadającej co najmniej wartości rynkowej przydzielonych bezpłatnych uprawnień.

24 W swoich konkluzjach z 2014 r. w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030²³ Rada uznała, że przydzielanie bezpłatnych uprawnień na rzecz sektora energii elektrycznej powinno zostać ulepszone, tak aby zagwarantować wykorzystanie środków do promowania faktycznych inwestycji mających na celu modernizację tego sektora. W zmienionej dyrektywie wymagane jest, aby na czwartym etapie właściwe organy wybierały inwestycje zgodnie z obowiązkową procedurą przetargową (w miejsce stałych krajowych planów inwestycyjnych, które stosowano na trzecim etapie). Na czwartym etapie wdrażania systemu z dziesięciu kwalifikujących się państw członkowskich tylko Bułgaria, Węgry i Rumunia będą zapewniać bezpłatne uprawnienia swoim sektorom energii elektrycznej.

Dostępne dane wykazują nieefektywność rezultatów uzyskanych za sprawą bezpłatnych uprawnień jako narzędzia modernizacji sektora energii elektrycznej na trzecim etapie

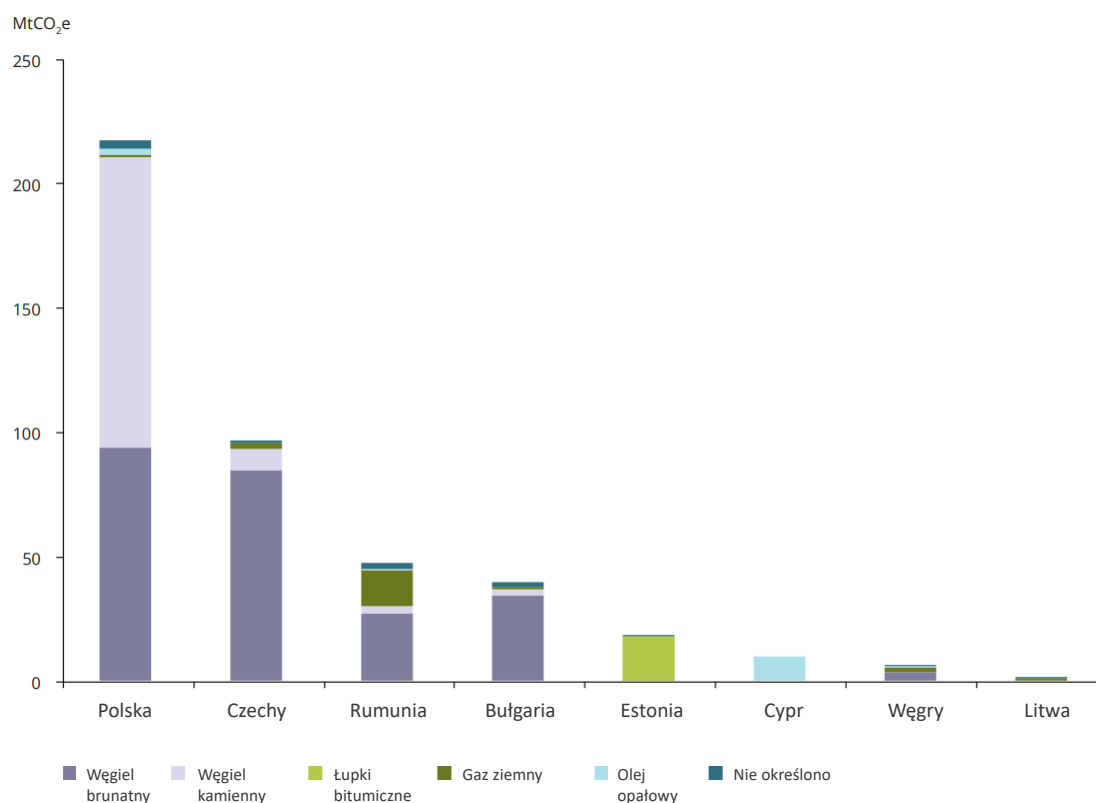
25 Oczekiwano, że inwestycje będące efektem wykorzystania przydziałów bezpłatnych uprawnień na mocy artykułu 10c spowodują zmniejszenie intensywności

²³ EUCO 169/14 – Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.) – Konkluzje.

emisji powstających w wyniku produkcji elektryczności, a także ograniczenie emisji w ujęciu absolutnym. W wyniku badania przeprowadzonego na zlecenie Komisji w 2015 r. stwierdzono, że nie można ocenić skuteczności i efektywności ograniczania emisji gazów cieplarnianych, jakich spodziewano się po tych inwestycjach²⁴.

26 Na [rys. 9](#) pokazano, że większość dochodów pochodzących z przydziałów bezpłatnych uprawnień do emisji wykorzystano na remonty elektrowni opalanych węglem kamiennym i brunatnym, głównie w Bułgarii, Czechach, Polsce i Rumunii.

Rys. 9 – Przydziały bezpłatnych uprawnień na rzecz modernizacji wytwarzania energii elektrycznej w podziale na rodzaj paliwa wykorzystywanego w elektrowni i na państwa członkowskie, lata 2013–2017

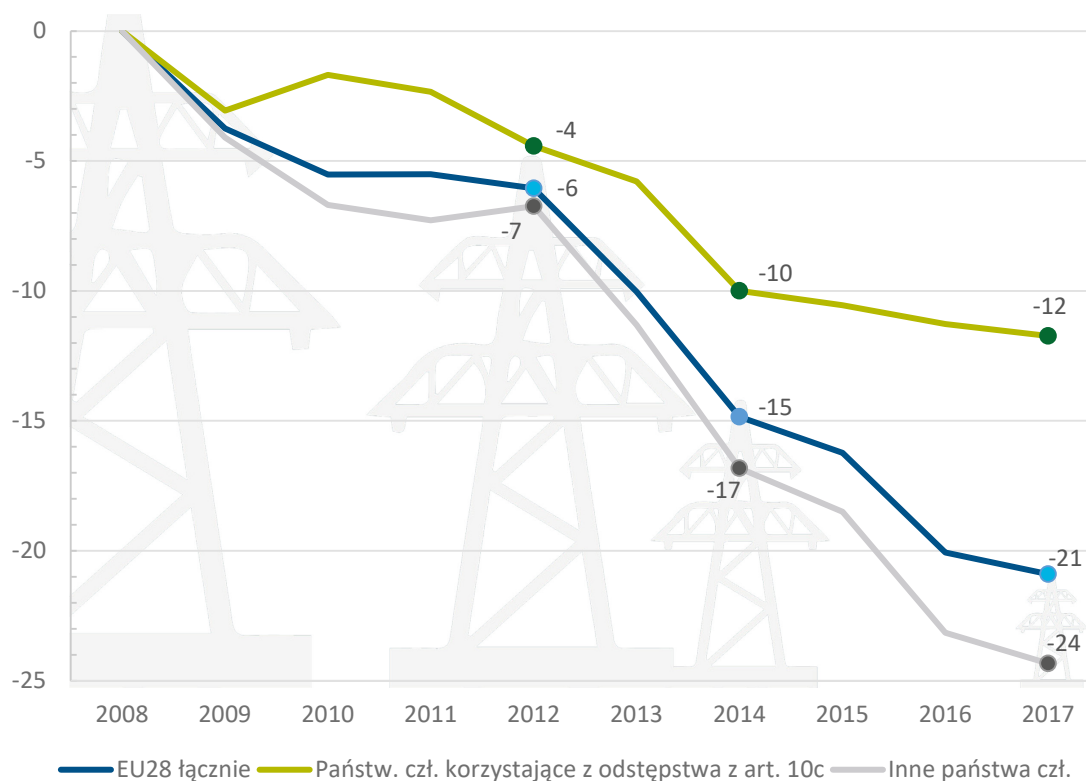


Źródło: Europejska Agencja Środowiska, [Trends and projections in the EU ETS in 2018](#).

²⁴ Austriacka Agencja Środowiska (Umweltbundesamt). [Ocena dyrektywy w sprawie EU ETS przeprowadzona w ramach projektu „Wsparcie na rzecz przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji”](#). Komisja Europejska, 2015 r.

27 Kontrolerzy ocenili ograniczenie intensywności emisji sektora energii elektrycznej w krajach kwalifikujących się do uzyskania przydziałów bezpłatnych uprawnień na mocy art. 10c i porównali je z takimi samymi danymi z krajów, które nie korzystały z bezpłatnych przydziałów (zob. [rys. 10](#)). Wyniki porównania wskazują na znacznie wolniejszy spadek intensywności emisji w państwach członkowskich, które uzyskały bezpłatne uprawnienia w celu modernizacji tego sektora. Tendencję tę potwierdzają niedawno przeprowadzone badania²⁵ na temat ograniczenia wykorzystania węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2019 r.

Rys. 10 – Zmiana w intensywności emisji sektora energii elektrycznej w stosunku do 2008 r. (w %)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, obliczenia na podstawie danych przekazanych przez Eurostat i [Sandbag](#).

²⁵ Sandbag, *The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector*.

Przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji dla sektora przemysłu i operatorów lotnictwa w ograniczonym stopniu uwzględniały zdolność przenoszenia kosztów i zazwyczaj przyczyniały się do spowolnienia dekarbonizacji

28 W dyrektywie w sprawie EU ETS stwierdzono, że przydział bezpłatnych uprawnień stanowi przejściowe i wyjątkowe odstępstwo od²⁶ standardowej opcji sprzedaży aukcyjnej (zob. *rys. 4*). Bezpłatne uprawnienia do emisji powinny być ukierunkowane na sektory, którym w największym stopniu zagraża międzynarodowa konkurencja, i które mają najmniejsze możliwości przeniesienia kosztów emisji na klientów.

Przydziały bezpłatnych uprawnień na rzecz sektora przemysłu i operatorów lotnictwa nie odzwierciedlają zdolności tych sektorów do przenoszenia kosztów

29 Jak już wspomniano, z wyjątkiem dziesięciu państw członkowskich o niższym poziomie dochodów (zob. pkt **21**), w unijnym systemie ETS wyłączono sektor energii elektrycznej z systemu przydzielania bezpłatnych uprawnień do emisji, ponieważ ten sektor jest w stanie przenosić koszty na swoich klientów i w związku z tym nie był zagrożony ryzykiem ucieczki emisji. Kontrolerzy stwierdzili, że przydzielanie bezpłatnych uprawnień do emisji w innych sektorach nie zawsze było spójne z ich zdolnością do przenoszenia kosztów:

- o sektor lotnictwa otrzymuje bezpłatne uprawnienia, mimo że może przenosić koszty związane z systemem EU ETS na klientów. Potwierdziła to ocena wpływu przeprowadzona w 2006 r. przed uwzględnieniem lotnictwa w unijnym systemie ETS²⁷.

²⁶ Artykuły 10a, 10b i 10c [dyrektywy 2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE. Zob. również https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_pl.

²⁷ Dokument roboczy służb Komisji – dokument towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie – Ocena skutków uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie {COM(2006) 818 final} {SEC(2006) 1685}, [\(SEC\)2006 1684](#).

- o W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków dotyczącej przeglądu unijnego systemu ETS na czwartym etapie wdrażania²⁸ znalazły się informacje dotyczące kosztów przeniesionych przy zastosowaniu konkretnych stawek dla różnych sektorów przemysłu. Komisja nie zaproponowała dostosowania kwoty bezpłatnych przydziałów uprawnień dla żadnego sektora.

30 Jeżeli przydziały bezpłatnych uprawnień nie są prawidłowo ukierunkowane, może to doprowadzić do sytuacji, w których konkretne sektory mogą przenosić koszty emisji nawet wtedy, gdy otrzymują bezpłatne uprawnienia. W efekcie „bezpłatne uprawnienia powodują transfery finansowe od konsumentów (lub gałęzi przemysłu będących klientami) do sektorów energochłonnych, co może prowadzić do tzw. »nieoczekiwanych zysków«”²⁹. W ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi Komisji z 2014 r. stwierdzono^{30,31}, że przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji mogą ograniczyć zachęty do zmniejszania emisji przez operatorów instalacji oraz że sektory, które otrzymują przydziały bezpłatnych uprawnień, mogą przenieść część swoich kosztów.

31 W swoich konkluzjach z 2014 r.³² Rada Europejska uzgodniła, że nie należy zmniejszać udziału uprawnień, który ma zostać sprzedany na aukcjach w ramach systemu EU ETS po 2020 r. Komisja zaproponowała sprzedaż na aukcjach takiego samego udziału uprawnień na czwartym etapie wdrażania, jak na etapie trzecim³³

²⁸ Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [SWD\(2015\) 135 final](#), s. 199, tabela 32.

²⁹ [Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS](#), CE Delft i Oeko-Institut, listopad 2015 r.

³⁰ [Memo/08/35](#) – Pytania i odpowiedzi dotyczące proponowanej przez Komisję zmiany unijnego systemu handlu emisjami.

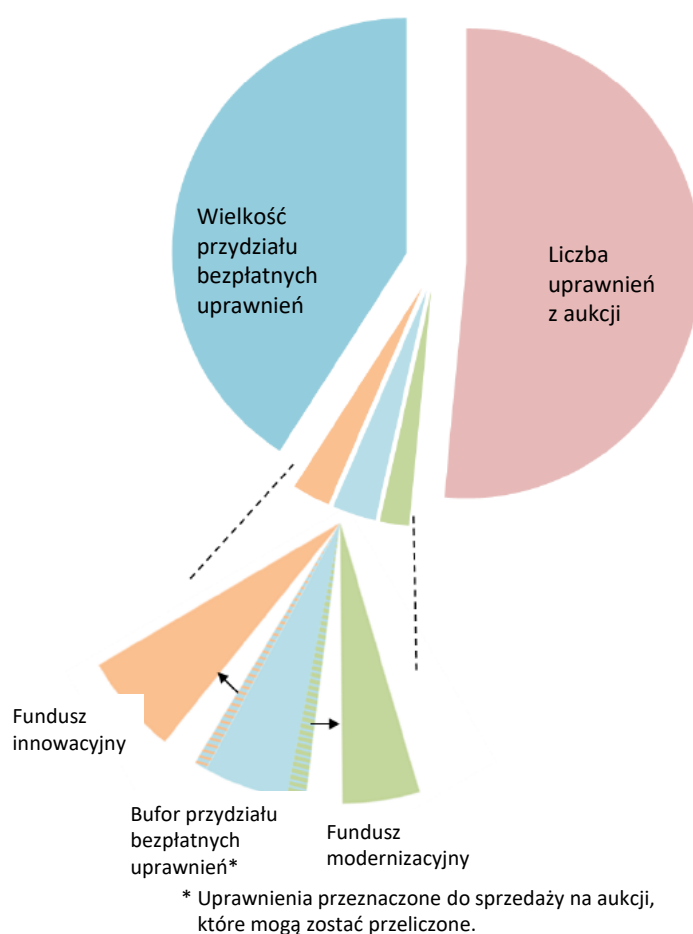
³¹ Dokument roboczy służb Komisji – Ocena skutków towarzysząca dokumentowi pt. „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, [SWD\(2014\) 15 final](#), s. 83–90.

³² [EUCO 169/14](#) – Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.) – Konkluzje.

³³ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [COM\(2015\) 337 final](#).

(57%). Prawodawca wprowadził następnie³⁴ możliwość zwiększenia – w przypadku konieczności – liczby dostępnych bezpłatnych uprawnień do 3% (zob. bufor przydziału bezpłatnych uprawnień na [rys. 11](#)). Prawodawca jest uprawniony do podjęcia decyzji co do tego, kiedy zastosować to zwiększenie. Zapis ten nie był zawarty ani w ocenie skutków przeprowadzonej przez Komisję ani we wniosku Komisji. W rezultacie na czwartym etapie wdrażania około 40% uprawnień znów zostanie przydzielonych bezpłatnie.

Rys. 11 – Na czwartym etapie wdrażania około 40% uprawnień znów zostanie przydzielonych bezpłatnie



Źródło: [COM\(2018\) 842 final](#): Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

³⁴ Artykuł 1 ust. 14 lit. e) [dyrektywy \(UE\) 2018/410](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, a także decyzja (UE) 2015/1814.

Sektory będące źródłem ponad 90% emisji przemysłowych otrzymały bezpłatnie całość lub większą część uprawnień

32 W unijnym systemie ETS przydziały bezpłatnych uprawnień są wykorzystywane do ograniczania ryzyka ucieczki emisji (zob. pkt **07**). Ucieczka emisji jest to możliwy wzrost globalnych emisji gazów cieplarnianych, który powstałby w przypadku, gdyby przedsiębiorstwa – z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną UE – przeniosły produkcję do innych krajów, gdzie dany sektor nie jest objęty porównywalną polityką klimatyczną³⁵. Ryzyko ucieczki emisji jest wynikiem różnic w kosztach emisji na terytorium UE, a także między państwami UE a spoza niej.

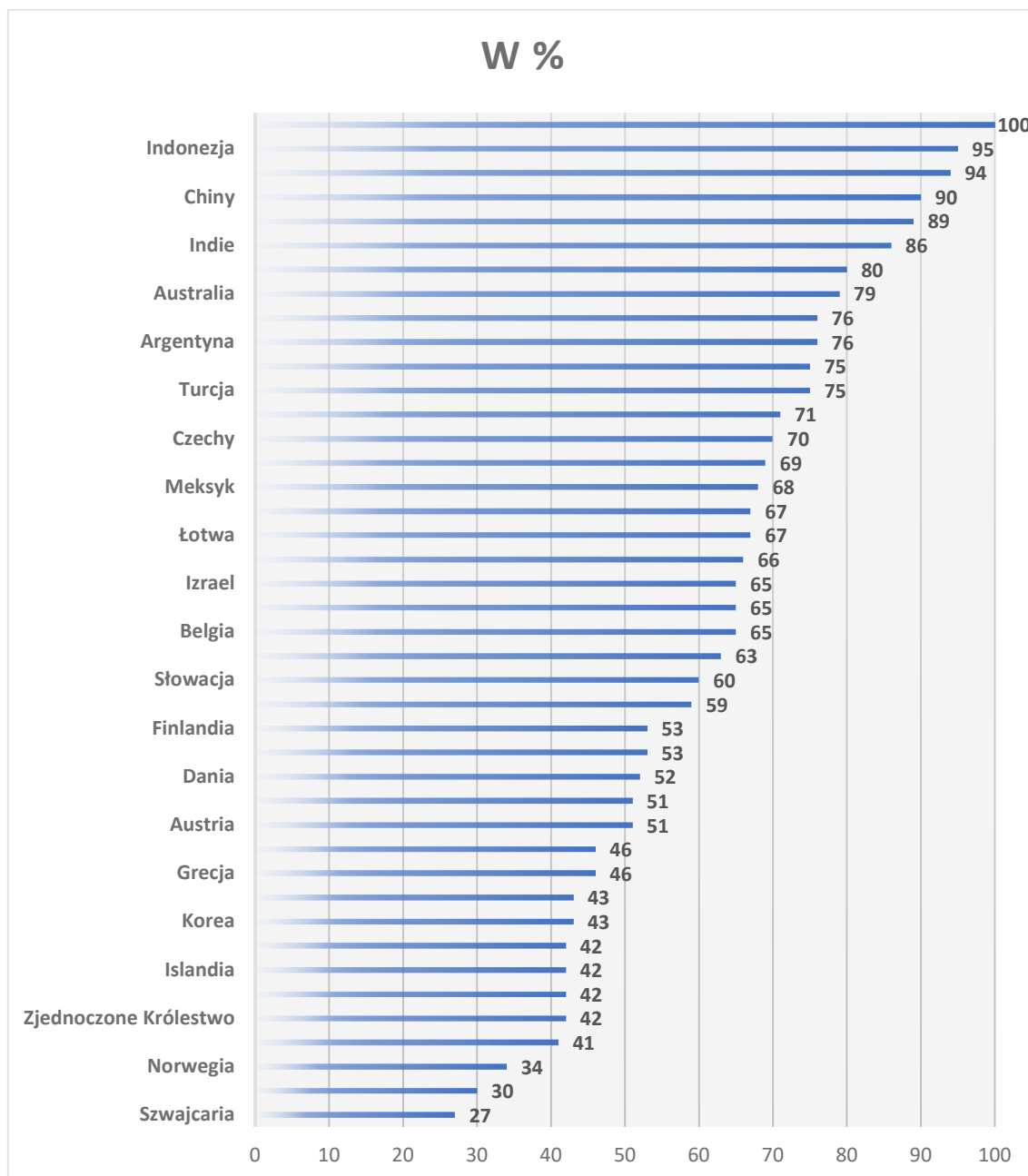
33 Według OECD (zob. [rys. 12](#)) koszty emisji w różnych państwach znacznie się różnią. Przykładowo ogólne koszty emisji w większości państw członkowskich UE były niższe niż w Szwajcarii i Norwegii, lecz wyższe niż w Stanach Zjednoczonych i Chinach. W badaniu sfinansowanym przez Komisję Europejską nie stwierdzono dowodów na ucieczkę emisji³⁶, choć z innych badań wynika, że ucieczka emisji nie nastąpiła właśnie z powodu przydziałów bezpłatnych uprawnień do emisji³⁷. Ucieczka emisji może przełożyć się na mniejszą liczbę miejsc pracy i mniej inwestycji w UE, ma zatem potencjalne skutki gospodarcze i społeczne.

³⁵ Dokument roboczy służb Komisji – Ocena skutków towarzysząca dokumentowi „Decyzja delegowana Komisji uzupełniająca dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wskazania sektorów i podsektorów uznanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji w latach 2021–2030”, [SWD\(2019\) 22 final](#), s. 4.

³⁶ Bolscher Hans, Graichen Verena, Hay Graham, Healy Sean, Lenstra Jip, Meindert Lars, Regecz David, Von Schickfus Marie-Theres, Schumacher Katja, Timmons-Smakman Floor, [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#). Ecorys, Rotterdam, wrzesień 2013 r., s.11.

³⁷ Montenegro, Roland; Fahl, Ulrich; Zabel, Claudia; Lekavičius, Vidas; Bobinaitė, Viktorija; Brajković, Jurica, [D3.2 – Case study on carbon leakage and competitiveness](#), Projekt REEEM 2018.

Rys. 12 – Luka w opłatach za emisję gazów cieplarnianych w krajach OECD i G20, 2015 r.



Uwaga: Luka w opłatach za emisję gazów cieplarnianych pozwala zmierzyć, do jakiego stopnia państwa zaniżają wycenę emisji dwutlenku węgla według wartości referencyjnej 30 euro za tonę (najniższe szacunki kosztu emisji według OECD z 2018 r.).

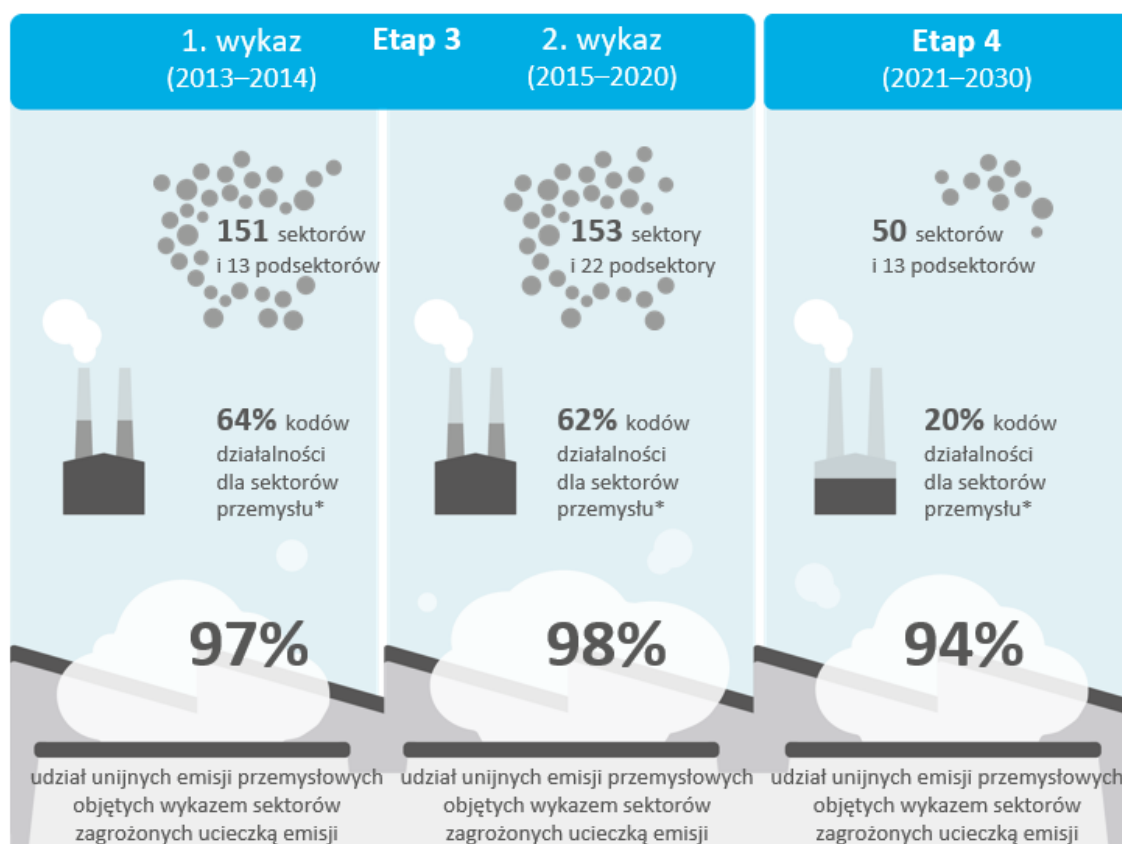
Różnica pomiędzy wartością referencyjną a rzeczywistą stawką emisji (ECR) jest przedstawiona w postaci odsetka: jeżeli ECR wszystkich emisji jest równa co najmniej wartości referencyjnej, luka jest zerowa, a jeśli ECR wszędzie wynosi 0, luka równa się 100% (np. w Rosji).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych OECD dotyczących rzeczywistych stawek emisji za 2018 r.

34 Przydzielanie bezpłatnych uprawnień wiąże się z ryzykiem ucieczki emisji w wyniku zmniejszenia kosztów zgodności, które ponoszą operatorzy objęci unijnym systemem ETS. Uprawnienia te pomagają im zatem w utrzymaniu konkurencyjności wobec producentów z krajów trzecich.

35 Operatorzy przemysłowi działający w sektorach, które uważane są za zagrożone ucieczką emisji, co roku korzystają z bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźników emisyjności dla produktów wymienionych w pkt **42**, w przeciwieństwie do innych sektorów (które nie są uważane za zagrożone ucieczką emisji). W tych innych sektorach przydziały bezpłatnych uprawnień są stopniowo wygaszane (zob. **rys. 4**) do zera. Z myślą o czwartym etapie wdrażania systemu EU ETS i zgodnie z wnioskami Komisji udział sektorów przemysłowych uważanych za zagrożone ucieczką emisji został znacznie zmniejszony. Sektory te będą jednak wciąż źródłem 94% emisji przemysłowych UE (zob. **rys. 13**). W wykazie sektorów uważanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji nie określono różnych poziomów zagrożenia ucieczką emisji dla poszczególnych sektorów, które się w nim znalazły – wszystkie te sektory potraktowano tak samo (zob. **ramka 3**, gdzie przedstawiono porównanie z innymi systemami handlu uprawnieniami do emisji).

Rys. 13 – Ogólne informacje dotyczące wykazów sektorów uważanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji w unijnym systemie ETS



* Wskazany odsetek odnosi się do liczby sektorów przemysłowych ujętych w statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (NACE) i nie niesie ze sobą żadnych informacji na temat produkcji przemysłowej ani wielkości sektora.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie prawodawstwa unijnego i danych Komisji Europejskiej.

Ramka 3 – Ryzyko ucieczki emisji w innych systemach handlu uprawnieniami do emisji

W unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji wszystkie sektory uważane za zagrożone ucieczką emisji traktowane są tak samo. Oznacza to, że wszystkie sektory ujęte w wykazie sektorów uważanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji w unijnym systemie ETS korzystają z przydziałów bezpłatnych uprawnień na podstawie wartości 100% odpowiedniego wskaźnika.

Dla porównania, w systemach funkcjonujących w stanie Kalifornia w Stanach Zjednoczonych i w kanadyjskiej prowincji Quebec zatwierdzany jest wykaz, w którym sektory uważane za zagrożone ucieczką emisji klasyfikuje się jako zagrożone ucieczką w stopniu wysokim, średnim i niskim³⁸.

36 W prawodawstwie dotyczącym unijnego systemu ETS stosuje się poziom intensywności emisji i intensywności handlu jako kryteria oceny ryzyka ucieczki emisji. Ocena skutków dotycząca przeglądu unijnego systemu ETS na nadchodzącym czwartym etapie wdrażania objęła także stawki przenoszenia kosztów (zob. [ramka 1](#)) dla różnych sektorów³⁹, lecz Komisja nie włączyła ich do kryteriów oceny ryzyka ucieczki emisji⁴⁰ w swoich wnioskach dla etapu 4.

37 Brak ukierunkowania bezpłatnych przydziałów obejmujących ucieczkę emisji oznacza, że w ramach obecnych rozwiązań większość przydziałów bezpłatnych uprawnień nie zostanie zmniejszona do zera do 2030 r. – co jest podstawowym założeniem bezpłatnych uprawnień (zob. [rys. 4](#)).

38 Z przeprowadzonego przez OECD i opublikowanego w 2018 r. badania, które objęło pierwszych dziesięć lat funkcjonowania unijnego systemu ETS, wynika, że

³⁸ Bardziej szczegółowe informacje na temat Kalifornii i Quebecu są dostępne, odpowiednio, na następujących stronach:
<https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>;
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-proteger.htm>.

³⁹ Dokument roboczy służb Komisji, Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [SWD\(2015\) 135 final](#), s. 193–202.

⁴⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [COM\(2015\) 337 final](#).

sektory uważane przez Komisję Europejską za zagrożone ucieczką emisji „są częścią faktycznie niezwykle konkurencyjnych rynków i stoją w obliczu bardzo trudnych czasów pod względem gospodarczym”. Stwierdzono w nim jednak też, że „przedsiębiorstwa funkcjonujące w ramach unijnego systemu ETS uzyskiwały stosunkowo lepsze wyniki, niż te, których system ETS nie objął (...). Świadczy to o tym, że sposób przydziału bezpłatnych uprawnień być może nie tylko skompensował, ale nawet wynagrodził narażonym na ucieczkę emisji unijnym przedsiębiorstwom objętym systemem ETS narzucone rozporządzeniem koszty zmniejszenia emisji”⁴¹. W związku z tym lepiej ukierunkowany sposób przydziału bezpłatnych uprawnień stanowiłby skuteczniejszą odpowiedź na ryzyko ucieczki emisji, ograniczyłby nieoczekiwane zyski i (poprzez zwiększenie udziału przydziałów sprzedawanych na aukcjach) poprawiłby finanse publiczne.

Komisja zbadała inne podejścia do ograniczania ryzyka ucieczki emisji spowodowanego przez unijny system ETS, lecz nie zaproponowała żadnego z nich

39 Komisja przyjrzała się alternatywnym do przydziałów bezpłatnych uprawnień sposobom przeciwdziałania ucieczce emisji w ocenie skutków z 2008 r. dotyczącej przeglądu trzeciego etapu wdrażania systemu EU ETS⁴² oraz w komunikacie z 2010 r. na temat możliwości zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz oceny ryzyka ucieczki emisji⁴³, nie zaproponowała jednak wprowadzenia żadnego konkretnego rozwiązania. W szczególności w 2014 r., w ramach ewaluacji możliwych ram polityki dotyczących klimatu i energii na lata 2020–2030, Komisja oceniła sytuację dotyczącą ucieczki emisji w UE i zaproponowała potencjalne sposoby rozwiązania tego problemu, z których wszystkie opierały się wyłącznie na przydziałach bezpłatnych

⁴¹ Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall and Frank Venmans, [The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance](#). ECO/WKP(2018)63; Economics department working papers No. 1515.

⁴² Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych – Ocena skutków, [SEC\(2008\) 52](#), sekcja 5.6.3.

⁴³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Analiza możliwości zwiększenia celu 20 %-owej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji, [COM\(2010\) 265 final](#).

uprawnień⁴⁴. Główną alternatywą dla tych przydziałów, stanowiącą obecnie przedmiot debat Komisji, jest korzystanie z dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w celu zrównania kosztów emisji gazów cieplarnianych w przypadku produktów przywożonych z kosztami emisji w przypadku produkcji rodzimej⁴⁵.

40 Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ obejmowałby koszt ograniczania emisji w przypadku produktów przywożonych z państw nieobjętych polityką klimatyczną porównywalną z unijnym systemem ETS, a tym samym ograniczałby ryzyko ucieczki emisji (choć nie obejmowałby kosztów wpisanych w unijny eksport do krajów trzecich). W ocenie skutków z 2015 r., która towarzyszyła pierwotnemu wnioskowi Komisji w sprawie czwartego etapu wdrożenia unijnego systemu ETS, stwierdzono, że nie istnieją przekonujące alternatywy przeciwdziałania ucieczce emisji wobec systemu wskaźników emisyjności. Odnotowano też, że podatek transgraniczny to znacznie mniej odpowiednie rozwiązanie, wskazując na potencjalne konflikty z wielostronnymi zasadami handlu i negatywne reakcje ze strony państw trzecich⁴⁶. W dyrektywie dotyczącej etapu czwartego pojawia się jednak możliwość zastąpienia przydziałów bezpłatnych uprawnień przez mechanizm dostosowywania cen na granicach, dostosowania ich do tego mechanizmu lub wprowadzenia go jako uzupełnienia przydziałów⁴⁷. W komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu Komisja zaproponowała wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach, jeżeli będą nadal utrzymywać się znaczne różnice w poziomie opłat za emisję gazów cieplarnianych⁴⁸.

⁴⁴ Dokument roboczy służb Komisji – Ocena skutków towarzysząca dokumentowi pt. „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, [SWD\(2014\) 15 final](#), sekcja 5.5.

⁴⁵ Claey's Grégory, Tagliapietra Simone, Zachmann Georg, [How to make the European Green work](#), Policy Contribution, nr 13, listopad 2019 r. Bruegel, Bruksela, s. 6.

⁴⁶ Dokument roboczy służb Komisji, Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [SWD\(2015\) 135 final](#), s. 139.

⁴⁷ Motyw 24 [dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/410/UE](#) z dnia 14 marca 2018 r.

⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, [COM\(2019\) 640 final](#), sekcja 2.1.1.

System wskaźników emisyjności stosowany w celu przydzielania bezpłatnych uprawnień do emisji powoduje stopniowe zwiększanie zachęt do ograniczania emisji

41 Zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie EU ETS bezpłatne uprawnienia na trzecim etapie wdrażania systemu miały być przydzielane w sposób, który zapewnia zachęty do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Zasady przydzielania uprawnień nie powinny przyczyniać się do zwiększania poziomów emisji.

Podejście oparte na wskaźnikach emisyjności zapewniło zachęty do ograniczania emisji gazów cieplarnianych

42 Począwszy od trzeciego etapu liczba bezpłatnych uprawnień do emisji, które uzyskuje każdy operator, jest obliczana przy użyciu wskaźników dla konkretnych produktów (lub, jeśli nie jest to możliwe, z zastosowaniem rozwiązania rezerwowego powiązanego ze zużyciem ciepła i paliwa). Zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie EU ETS⁴⁹ Komisja stosuje wskaźniki emisyjności w celu zapewnienia „przydział[u] uprawnień w sposób, który dostarcza zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii [...] oraz w sposób, który nie dostarcza zachęt do zwiększenia emisji”.

43 Wskaźniki emisyjności dla produktów są ustanawiane na poziomie średnich wartości emisji 10% najwydajniejszych instalacji w każdym sektorze. W związku z tym „wysoce wydajne instalacje powinny uzyskiwać całość lub prawie całość uprawnień niezbędnych do spełnienia wymogów systemu ETS. Niewydajne instalacje muszą podjąć większe wysiłki, aby uzyskać uprawnienia na pokrycie swoich potrzeb emisyjnych albo przez ograniczenie emisji, albo przez zakup większej liczby uprawnień [...]”⁵⁰.

44 Stosowanie wskaźników referencyjnych emisyjności jest szeroko akceptowane jako sposób usprawnienia systemu stosowanego na poprzednich etapach wdrażania, gdy przydziały opierały się na historycznych emisjach gazów cieplarnianych⁵¹. Podejście

⁴⁹ Art. 10a ust. 1 akapit drugi [dyrektywy 2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE.

⁵⁰ [EU ETS Handbook](#), s. 41.

⁵¹ Zob. np. [Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System](#), CAN Europe, luty 2010.

oparte na wskaźnikach emisyjności zapewnia większe zachęty do ograniczania emisji gazów cieplarnianych w procesie produkcji.

Skuteczne stosowanie wskaźników referencyjnych – wyzwania techniczne

45 Wskaźniki emisyjności dotyczące bezpłatnych uprawnień obecnie nie w pełni uwzględniają emisje pośrednie na poszczególnych etapach łańcucha dostaw. W niektórych sektorach może to stanowić kwestię problematyczną, jeśli niektóre instalacje będą w stanie ograniczyć swoją pozorną intensywność emisji (a przy tym utrzymać poziom przydziału bezpłatnych uprawnień) poprzez zamianę emisji bezpośrednich (w miejscu produkcji) na emisje pośrednie⁵².

46 Emisje gazów cieplarnianych wywołane spalaniem biomasy nie są ujęte w obliczeniach uprawnień, które dany operator jest zobowiązany umorzyć (zob. pkt **05**). Zazwyczaj więc instalacje przemysłowe korzystające z biomasy uzyskują więcej bezpłatnych uprawnień niż muszą umorzyć. Dodatkowo operatorzy produkujący energię elektryczną z biomasy nie mają obowiązku umarzania uprawnień do emisji pochodzących z jej przetwarzania. Unijny system ETS nie nakłada na przedsiębiorców obowiązku spełnienia żadnych kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do tego rodzaju paliwa. W zmienionej dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (RED II) zawarto kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biomasy⁵³ z uzasadnieniem, że tylko zrównoważona bioenergia, która powoduje mniej emisji gazów cieplarnianych niż paliwa kopalne, kwalifikuje się do wsparcia finansowego. Komisja nie zaproponowała wprowadzenia w przepisach unijnego systemu ETS takich zmian, które powodowałyby zmniejszenie poziomu przydziałów bezpłatnych uprawnień na rzecz operatorów stosujących biomasę zgodnie z kryteriami dyrektywy RED II.

47 Stosowanie zasad „zanieczyszczający płaci” oraz „użytkownik płaci” w odniesieniu do kosztów emisji może być źródłem zachęt dla producentów i konsumentów do zmodyfikowania ich zachowań i ograniczenia emisji. W ocenie skutków dotyczącej czwartego etapu wdrażania systemu EU ETS uznano, że przydział bezpłatnych

⁵² Zipperer V., Sato M., Neuhoﬀ K., [Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope. GRI working paper](#), 2017.

⁵³ Zgodnie z art. 29 pkt 2–7 [dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/2001](#) z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.

uprawnień do emisji nie współgra z zasadą „zanieczyszczający płaci”⁵⁴ – zachęta do zmniejszenia emisji, którą niesie ze sobą ta zasada, jest ograniczona, jeśli przydzielane są bezpłatne uprawnienia.

48 W odniesieniu do czwartego etapu Rada uzgodniła⁵⁵ w 2014 r., że w celu uniknięcia nieoczekiwanych zysków wielkość przydziału musi być lepiej dostosowana do wielkości produkcji operatorów. W 2015 r. Komisja zaproponowała metodę aktualizacji wskaźników emisyjności, która pozwoliłaby na dynamiczne przydziały zgodne z wielkością produkcji operatorów. We wniosku Komisji rozważano szereg kryteriów związanych z osiągnięciem tego celu (np. lepsze dostosowanie do poziomów produkcji, niedopuszczenie do wzrostu złożoności administracyjnej).

Oczekuje się, że na czwartym etapie wdrażania unijnego systemu ETS zapewnione zostaną lepsze informacje na temat zachęt do dekarbonizacji

49 W prawodawstwie dotyczącym unijnego systemu ETS zobowiązano operatorów instalacji, weryfikatorów i państwa członkowskie do wiarygodnego obliczania bezpłatnych uprawnień i przekazywania danych na temat emisji⁵⁶. Aby zagwarantować, że informacje na temat emisji są dokładne, Komisja może też opierać się na przeglądach zgodności dotyczących unijnego systemu ETS oraz na forum zgodności systemu EU ETS. Obowiązujące przepisy nie zapewniają gromadzenia informacji służących do przeprowadzenia oceny, czy przydzielanie bezpłatnych uprawnień do emisji doprowadziło do większej efektywności energetycznej instalacji. Komisja w związku z tym nie opracowała jeszcze takiej oceny. W przepisach zmienionej dyrektywy w sprawie EU ETS ustalono⁵⁷, że instalacje otrzymujące bezpłatne uprawnienia do emisji na czwartym etapie wdrażania systemu EU ETS będą

⁵⁴ Dokument roboczy służb Komisji, Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, [SWD\(2015\) 135 final](#).

⁵⁵ [EUCO 169/14](#) – Rada Europejska (23 i 24 października 2014 r.) – Konkluzje.

⁵⁶ [Rozporządzenie Komisji \(UE\) nr 601/2012](#) z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

⁵⁷ Art. 11 [dyrektywy 2003/87/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE.

zobowiązane do przedkładania danych dotyczących działalności produkcyjnej w ramach krajowych środków wykonawczych. Według Komisji dane te umożliwią jej dokonywanie oceny, na ile bezpłatne uprawnienia stanowiły zachętę do dekarbonizacji w sektorach przemysłu.

Przydziały bezpłatnych uprawnień sprzyjały bardziej transportowi lotniczemu niż kolejowemu

50 Celem przydziałów bezpłatnych uprawnień jest zapobieganie ucieczce emisji i niedopuszczanie do wzrostu globalnych emisji gazów cieplarnianych z działalności przenoszonej z UE do państw spoza UE. Kontrolerzy odnotowali, że w granicach UE przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji mogą stanowić wsparcie na rzecz transportu lotniczego o wysokim poziomie emisji, działając na niekorzyść transportu kolejowego.

51 Operatorzy lotniczy otrzymują bezpłatne uprawnienia i muszą umorzyć uprawnienia obejmujące ich potrzeby emisyjne związane z lotami na terytorium UE (oraz Norwegii, Islandii i Liechtensteinu). Według cen uprawnień w ramach unijnego systemu ETS przeważających na trzecim etapie dodatkowy koszt na pasażera jest ograniczony i wynosi od 0,3 euro do 2 euro za pasażera w przypadku większości lotów przedstawionych w [tabeli 1](#). Transport kolejowy nie został włączony do unijnego systemu ETS, lecz elektryczny transport kolejowy ponosi koszty systemu EU ETS przeniesione z sektora wytwarzania energii (a do 2016 r. 54% sieci kolejowej UE zostało zelektryfikowane⁵⁸).

⁵⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Szóste sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, [COM\(2019\) 51 final](#), s. 2.

Tabela 1 – Średni szacowany poziom emisji objętych systemem EU ETS w przeliczeniu na pasażera samolotu i pociągu w przypadku dziesięciu najbardziej uczęszczanych tras powietrznych

Trasa (uszeregowano według liczby rozkładowych lotów)	Liczba regularnych lotów (3.2018 – 2.2019)	Średni szacowany poziom emisji w przypadku podróży samolotem (w kg na pasażera)	Średni szacowany poziom emisji w przypadku podróży pociągiem (w kg na pasażera)
Barcelona – Madryt	18 812	115,40	17,00
Frankfurt – Berlin Tegel	17 591	104,50	15,00
Paryż Orly – Tuluza	17 081	120,50	5,70
Oslo – Trondheim	16 940	131,90	0,50
Bergen – Oslo	16 451	119,70	0,44
Amsterdam – Londyn Heathrow	13 115	124,70	13,30
Sztokholm – Oslo	12 841	139,60	1,30
Sztokholm – Kopenhaga	12 679	108,90	2,70
Kopenhaga – Oslo	12 383	110,50	2,90
Lizbona – Madryt	11 843	109,30	21,70

Uwaga: Przy obliczaniu emisji pochodzących z kolei uwzględniono źródła energii elektrycznej umiejscowione wzdłuż linii kolejowych. Emisje pochodzące z lotnictwa opierają się na średnich współczynnikach obciążenia pomiędzy 71 a 80%, w zależności od trasy. Emisje z kolei są obliczone na podstawie standardowego współczynnika obciążenia wynoszącego 35%, z wyjątkiem sytuacji, gdy dostępna jest informacja o konkretnym współczynniku obciążenia dla konkretnej trasy. Rzeczywiste dane dotyczące emisji mogą różnić się w zależności od takich czynników jak model statków powietrznych, rzeczywista liczba pasażerów w trakcie danego lotu oraz wykorzystywany tor lotu.

Źródło: Tabela opracowana przez Trybunał na podstawie danych z [Ecopassenger](#) (dane dotyczące emisji) i z [OAG](#) (liczba lotów).

52 Międzynarodowa Agencja Energetyczna poinformowała w 2019 r., że kolej to jeden z najbardziej wydajnych środków transportu, będących zarazem źródłem najniższych emisji⁵⁹. Większość lotów wewnątrz UE odbywa się na dystansie mniejszym

⁵⁹ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, [The Future of Rail](#), Paryż 2019.

niż 1 000 km⁶⁰. W wielu z tych przypadków niskoemisyjną alternatywą mogłaby być podróż koleją – wszędzie tam, gdzie istnieje już infrastruktura kolejowa (zob. [tabela 1](#)). Przy ocenie potencjalnego udziału transportu kolejowego w dekarbonizacji należy jednak też wziąć pod uwagę emisje z budowy infrastruktury kolejowej⁶¹.

53 Aby ograniczyć emisje gazów cieplarnianych z lotnictwa, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) opracowała mechanizm kompensacji i redukcji dwutlenku węgla dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA), w ramach którego operatorzy lotniczy na całym świecie będą zobowiązani do kompensowania emisji poprzez ograniczenia w innych sektorach (zob. [ramka 4](#)). Kompensowanie pociąga za sobą inwestycje w ograniczenie emisji w innych sektorach, a nie w samym sektorze lotnictwa.

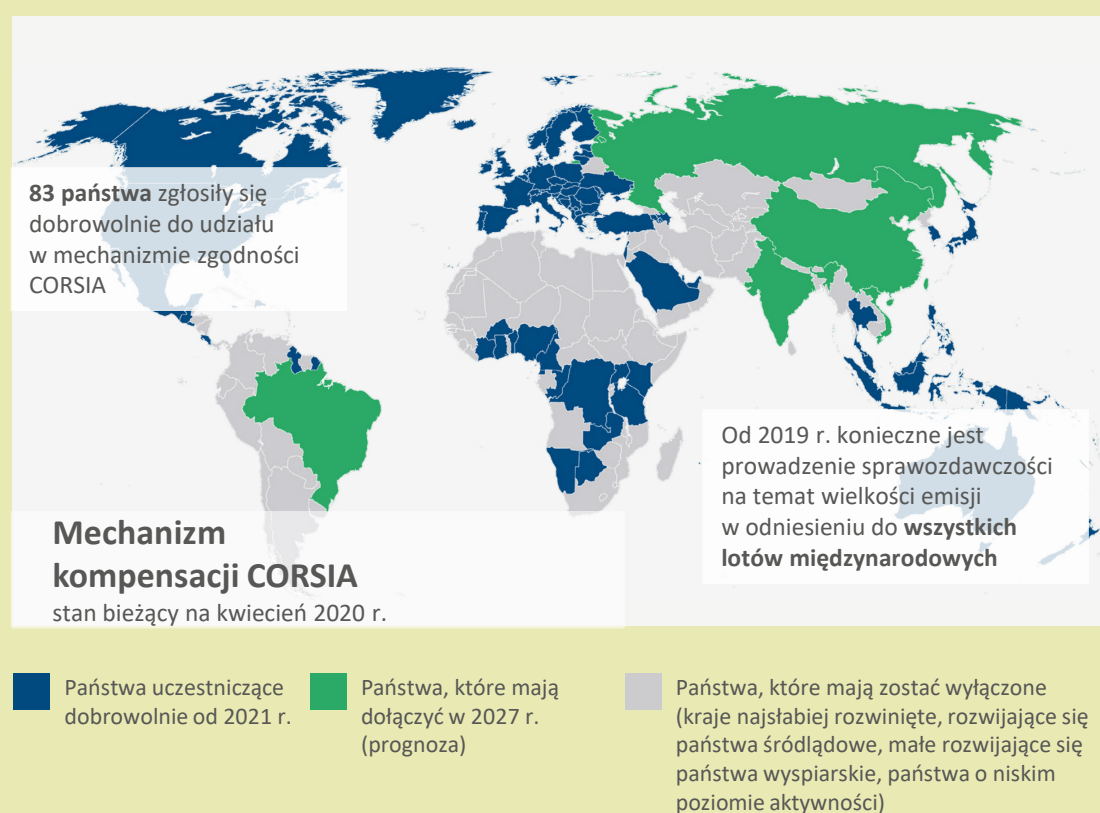
⁶⁰ Alonso G., Benito A., Lonza L., Kousoulidou M., [Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union](#), *Journal of Air Transport Management* nr 36, s. 85–93 (s. 92), kwiecień 2014 r.

⁶¹ Timperley Jocelyn, [Eight charts show how „aggressive” railway expansion could cut emissions](#), Nota informacyjna na temat emisji, 2019.

Ramka 4 – CORSIA i wyzwanie dotyczące ogólnoświatowej dekarbonizacji lotnictwa cywilnego

W latach 2021–2026 stosowanie mechanizmu kompensacji i redukcji dwutlenku węgla dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) będzie miało charakter dobrowolny. Od 2027 r. w większości państw, w których funkcjonuje rozbudowany sektor lotnictwa, stanie się ono obowiązkowe⁶². Mechanizm ten będzie się opierał na kompensowaniu emisji, a nie na uprawnieniach, przy czym dane emisje będą kompensowane przez ograniczenia innych emisji.

Rys. 14 – Mechanizm CORSIA na świecie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych grupy operacyjnej transportu lotniczego ATAG.

Faktyczna dekarbonizacja lotnictwa cywilnego stanowi wyzwanie. Paliwa alternatywne, które spełniają obowiązujące normy, lecz produkuje się je z roślin lub alg albo uzyskuje syntetycznie z innych surowców o pochodzeniu niekopalnym, są obecnie dopuszczone do użycia w samolotach, lecz ich podaż jest ograniczona i są one droższe niż standardowe paliwa. Koszty operacyjne może obniżyć elektryfikacja, lecz obecna technologia wykorzystywana w akumulatorach pozwala jedynie na loty na bardzo krótkich dystansach. Inne rozwiązanie wiąże się z wodorem (w 1988 r. radziecki producent odbył lot samolotem komercyjnym napędzanym wodorem⁶³), lecz wymagałoby ono nowej infrastruktury, poważnych dostosowań istniejących samolotów i zmian w przyszłych modelach.

Wnioski i zalecenia

54 Kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczyła roli przydziałów bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu ETS. Główne pytanie kontrolne Trybunału brzmiało: „Czy decyzje w sprawie przydziałów bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji stanowiły rzetelną podstawę do promowania ograniczania emisji gazów cieplarnianych?”. Trybunał stwierdził, że pomimo dobrego uzasadnienia wykorzystania bezpłatnych uprawnień, mogły one zostać lepiej ukierunkowane, co przyniosłoby wiele korzyści w zakresie dekarbonizacji, finansów publicznych i funkcjonowania jednolitego rynku.

55 W dyrektywie przedstawiono bezpłatne przydziały jako przejściową metodę przydzielania uprawnień do emisji w odróżnieniu od metody standardowej (kupna na aukcjach). Zarówno na trzecim, jak i na czwartym etapie wdrażania systemu EU ETS przydzielone bezpłatne uprawnienia wciąż stanowiły jednak ponad 40% łącznej liczby dostępnych uprawnień.

56 Bezpłatne uprawnienia przydzielono ośmiu państwom członkowskim, w których PKB na osobę było niższe niż 60% średniej unijnej, tak aby wesprzeć modernizację sektorów produkcji energii elektrycznej w tych krajach. Trybunał odnotował, że organy prawodawcze ulepszyły zasady przydzielania bezpłatnych uprawnień w celu lepszego promowania rzeczywistych inwestycji w sektorze energii elektrycznej (zob. pkt [22–24](#)) na czwartym etapie wdrażania unijnego systemu ETS. Trybunał uznał, że łącznie sektory energii elektrycznej państw członkowskich zapewniających te bezpłatne uprawnienia poczyniły znacznie wolniejszy postęp w dekarbonizacji. Dokonane inwestycje koncentrowały się na usprawnieniu wytwarzania energii z węgla (zob. pkt [25–27](#)).

57 Trybunał stwierdził, że liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych sektorom przemysłu i lotnictwa na etapie trzecim nie była uzależniona od zdolności tych sektorów do przenoszenia kosztów (zob. pkt [29–31](#)), oraz że ukierunkowanie przydziału bezpłatnych uprawnień jest niewystarczające, mimo że ucieczka emisji może niekorzystnie wpłynąć na unijny rynek uprawnień do emisji i tym samym na rozwój emisji gazów cieplarnianych na całym świecie (zob. pkt [32–38](#)).

⁶² Rezolucja Zgromadzenia ICAO nr A40-19.

⁶³ Van Zon N., *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, TU Delft, 2018, s. 1. Zob. też Browne M. W., „Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers”, *The New York Times*, 24 maja 1988 r.

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie przydziałów bezpłatnych uprawnień

Komisja powinna wykorzystać przegląd funkcjonowania dyrektywy (zgodnie z wymogami art. 30) do ponownego przeanalizowania roli bezpłatnych uprawnień, a w szczególności do oceny zakresu stosowania spójnego podejścia do ich przydzielania, ukierunkowanego na poszczególne sektory w zależności od ich narażenia na ucieczkę emisji, przykładowo poprzez klasyfikację sektorów obecnie uzyskujących bezpłatne uprawnienia jako narażone w dużym, średnim i małym stopniu.

Termin realizacji: 2021.

58 Trybunał ustalił, że podejście polegające na przydzielaniu bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźników emisyjności zapewniło znaczne zachęty do poprawy efektywności energetycznej (zob. pkt 42–44), lecz sposób stosowania wskaźników należy ulepszyć (zob. pkt 45–48). Równocześnie Trybunał stwierdził, że Komisja nie określiła jeszcze liczbowo wpływu bezpłatnych uprawnień na przyrost wydajności, lecz planuje to zrobić (zob. pkt 49), oraz że bezpłatne uprawnienia stanowiły zachętę raczej dla transportu lotniczego niż kolejowego (zob. pkt 50–53), czym mogły przyczynić się do wzrostu łącznego poziomu emisji.

Zalecenie 2 – Poprawa metodyki w zakresie wskaźników emisyjności

Komisja, biorąc pod uwagę unijne zobowiązania w zakresie porozumienia paryskiego i swoje dążenia w ramach proponowanego Europejskiego Zielonego Ładu, powinna dokonać przeglądu metodyki przydzielania bezpłatnych uprawnień, tak aby lepiej odpowiedzieć na problemy techniczne takie jak przedstawione w niniejszym sprawozdaniu, np.:

- a) ulepszyć sygnały cenowe na wszystkich etapach produkcji i konsumpcji,
- b) stosować rozróżnienie na źródła biomasy zgodne i niezgodne z dyrektywą RED II.

Termin realizacji: 2022.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy Samo Jereb, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2020 r.

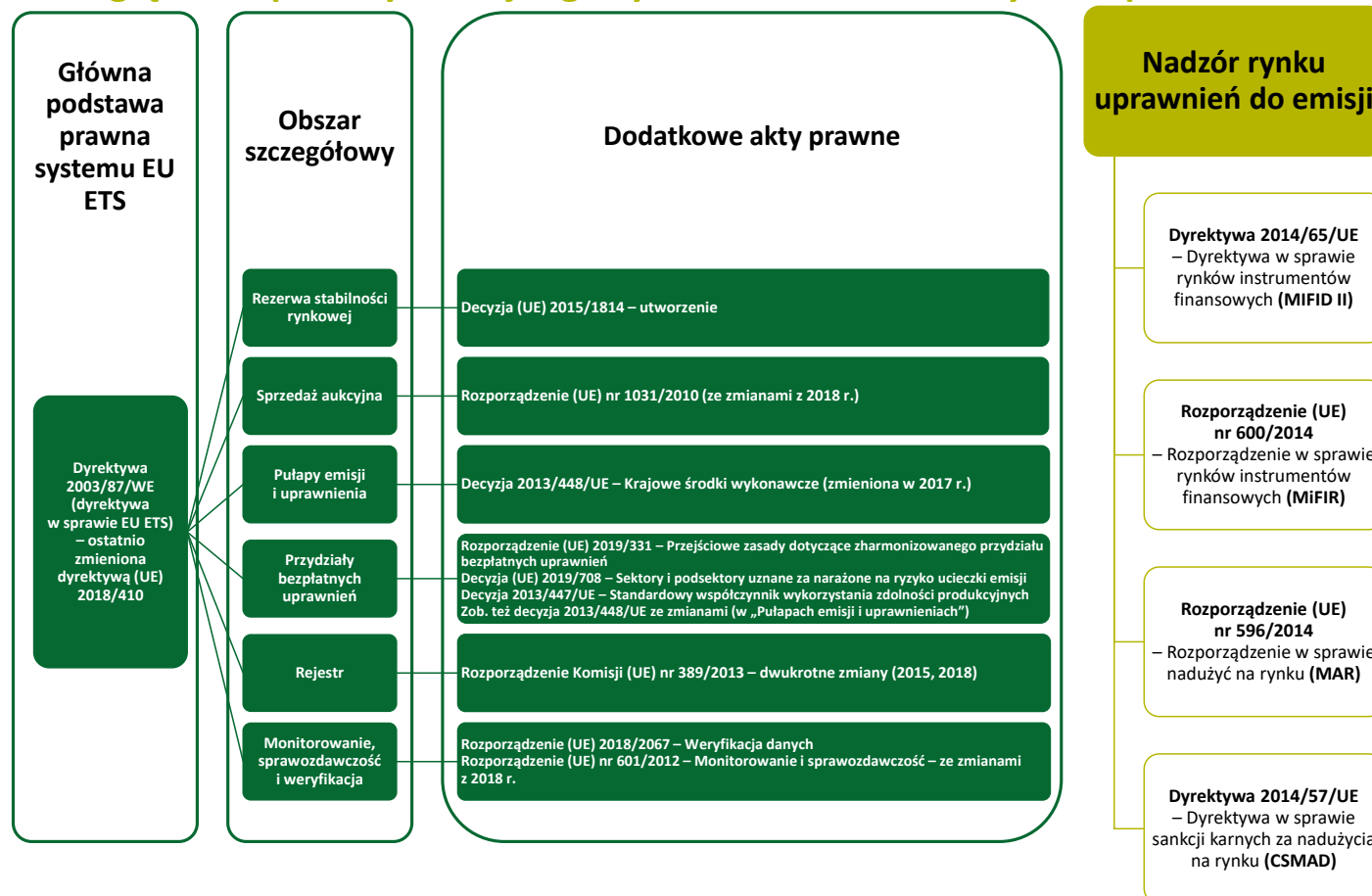
W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne

Prezes

Załącznik

Załącznik I – Przegląd ram prawnych unijnego systemu ETS na czwartym etapie wdrażania



Wykaz pojęć i skrótów

Biomasa – materiał pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego wykorzystywany do produkcji energii, taki jak drewno, odpady drzewne, a także odpady z upraw roślin spożywczych.

CO₂ – dwutlenek węgla.

CO₂e – ekwiwalent dwutlenku węgla. Jednostka rozliczeniowa stosowana do konsolidacji emisji różnego rodzaju gazów cieplarnianych. Emisje są dostosowywane na podstawie współczynnika globalnego ocieplenia (GWP), obliczanego zgodnie z tym, na ile przyczyniają się one do globalnego ocieplenia wywołanego dwutlenkiem węgla, oraz wyrażane w CO₂e. Przykładowo metan (CH₄) ma współczynnik GWP wynoszący 25 na przestrzeni 100 lat, co oznacza, że 1 tona wyemitowanego CH₄ (metanu) jest przedstawiana jako 25 ton CO₂e.

CORSIA – mechanizm kompensacji i redukcji dwutlenku węgla dla lotnictwa międzynarodowego, system opracowany przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), mający na celu łagodzenie wpływu światowego lotnictwa cywilnego na zmianę klimatu.

Decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego – w decyzji tej ustanowiono roczne wartości docelowe dotyczące emisji gazów cieplarnianych dla państw członkowskich na lata 2013–2020 wyrażone jako odsetek zmian w stosunku do poziomu z 2005 r. Wartości te dotyczą emisji z większości sektorów nieujętych w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), takich jak transport, sektor budowlany, rolnictwo i gospodarka odpadami. Decyzja nie obejmuje emisji będących wynikiem użytkowania gruntów, zmian użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) oraz żeglugi międzynarodowej.

Dekarbonizacja – proces ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działalności gospodarczej lub z całej gospodarki.

Dostosowywanie cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ – opłata nakładana na produkty pochodzące z kraju lub obszaru jurysdykcji nieposiadających polityki dotyczącej zmiany klimatu, która wprowadzałaby opłaty za emisję gazów cieplarnianych.

EU ETS – unijny system handlu uprawnieniami do emisji.

Europejski Zielony Ład – pakiet działań przedstawionych przez Komisję Europejską, mających na celu osiągnięcie przez Europę, jako pierwszy kontynent na świecie,

neutralności pod względem klimatycznym do 2050 r. Pakiet obejmuje inwestowanie w innowacje i badania naukowe, zmiany koncepcji gospodarczych, aktualizowanie polityki przemysłowej i dekarbonizację sektorów energochłonnych.

Gazy cieplarniane – gazy tworzące w atmosferze ziemskiej rodzaj pokrywy, która zatrzymuje ciepło, prowadząc do wzrostu temperatury powierzchni Ziemi. Jest to tak zwany „efekt cieplarniany”. Podstawowe gazy cieplarniane to dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O) oraz gazy fluorowane (HFC, PFC, SF₆ i NF₃).

Handel uprawnieniami do emisji – rynkowe podejście do kontroli zanieczyszczeń. Opiera się ono na wydaniu praw do emisji (uprawnień), którymi operatorzy objęci systemem mogą między sobą handlować. Handel uprawnieniami może też obejmować kompensację, tj. certyfikaty ograniczeń emisji uzyskane w innym miejscu.

Intensywność emisji – poziom emisji gazów cieplarnianych w przeliczeniu na jednostkę produktu.

Intensywność emisji dwutlenku węgla – miara/poziom emisji CO₂ wyprodukowanego w ramach konkretnej działalności gospodarczej lub produkcji przemysłowej.

Intensywność handlu – miara natężenia handlu pomiędzy UE a państwami trzecimi. Odpowiada ona stosunkowi całkowitej wartości eksportu do państw trzecich powiększonej o wartość importu z państw trzecich do całkowitej wielkości rynku w Europejskim Obszarze Gospodarczym (roczny obrót plus całkowita wartość importu).

Kompensacja – kompensacja emisji to ograniczanie emisji gazów cieplarnianych stosowane w celu zrównoważenia emisji gazów cieplarnianych, do których dochodzi w innym miejscu.

Łagodzenie zmiany klimatu – strategie i działania, których celem jest ograniczenie poziomu emisji gazów cieplarnianych, a w związku z tym spowolnienie lub powstrzymanie zmiany klimatu.

Międzysektorowy współczynnik korygujący – współczynnik, którego rola polega na utrzymaniu łącznego przydziału uprawnień poniżej ich maksymalnej liczby zgodnie z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE (dyrektywa w sprawie EU ETS).

Nieoczekiwany zysk – dodatkowy dochód uzyskiwany przez operatorów podlegających systemowi EU ETS w sytuacji, gdy koszt CO₂ przeniesiony na konsumentów przewyższa poziom kosztów zgodności z przepisami poniesionych przez operatora w ramach systemu EU ETS.

Operatorzy (w unijnym systemie ETS) – podmioty prowadzące instalacje i przedsiębiorstwa w sektorach objętych systemem EU ETS.

Państwa trzecie – państwa, które nie są państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Polityka i działania w zakresie łagodzenia zmiany klimatu – polityka i działania mające na celu ograniczanie emisji, a tym samym łagodzenie zmiany klimatu.

Przenoszenie kosztów – zwiększenie ceny produktu, którą płaci klient, z powodu wzrostu kosztów przedsiębiorstwa.

Pułap emisji – łączna ilość emisji dozwolonych w ramach systemu „pułap i handel”.

Rezerwa stabilności rynkowej – oparty na określonych zasadach mechanizm, który pozwala na to, by podaż uprawnień odpowiadała zmianom w popycie, w ten sposób utrzymując równowagę na rynku emisji w systemie EU ETS. Dzięki mechanizmowi liczba uprawnień dostępnych na aukcjach jest dostosowywana do zmian w zakresie podaży i popytu.

Rozwiązanie rezerwowe – wykorzystanie alternatywnych wskaźników do przydzielania uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS. Wskaźniki rezerwowe nie są oparte na konkretnych produktach, lecz na zużyciu ciepła lub paliwa.

System „pułap i handel” – system EU ETS uznawany jest za system typu „pułap i handel”. Oznacza to, że istnieje pewien pułap lub limit całkowitych dopuszczalnych emisji wytwarzanych przez instalacje objęte tym systemem. Uczestniczący w systemie operatorzy mogą otrzymywać darmowe uprawnienia lub muszą je kupować na aukcjach. Transakcji kupna i sprzedaży uprawnień mogą dokonywać również dobrowolni uczestnicy rynku. Wprowadzenie limitu całkowitej liczby dostępnych uprawnień do emisji gwarantuje, że mają one wartość.

Tonokilometr – jednostka miary stosowana do obliczania poziomu emisji operatorów statków powietrznych uczestniczących w systemie EU ETS. Jest to odpowiednik jednej tony ładunku transportowanej przez statek powietrzny na odległość jednego kilometra.

Ucieczka emisji – wzrost poziomu gazów cieplarnianych emitowanych, gdy przedsiębiorstwa przenoszą produkcję z obszaru jurysdykcji, w której obowiązuje ścisła polityka klimatyczna, do innych krajów, gdzie obostrzenia dotyczące emisji są łagodniejsze.

Uprawnienie – w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) jedno unijne uprawnienie do emisji (EUA) daje prawo do emisji jednej tony

ekwiwalentu dwutlenku węgla (CO₂e) w danym okresie. Unijne uprawnienia do emisji mogą być wykorzystywane przez operatorów w ramach systemu EU ETS do pokrycia ich zweryfikowanych potrzeb emisyjnych lub mogą stać się przedmiotem wymiany handlowej z innymi operatorami.

Weryfikatorzy (w unijnym systemie ETS) – weryfikatorzy będący stronami trzecimi sprawdzają sprawozdania na temat emisji gazów cieplarnianych sporządzane przez operatorów w systemie EU ETS, a także sprawozdania dotyczące tonokilometrów sporządzane przez operatorów lotniczych objętych tym systemem.

Wskaźnik emisyjności – wartość referencyjna wyrażona w tCO₂, ustanowiona na średnim poziomie emisji 10% najwydajniejszych instalacji w każdym sektorze. Na podstawie tego wskaźnika wysoce wydajne instalacje powinny uzyskiwać wszystkie lub prawie wszystkie bezpłatne uprawnienia niezbędne do spełnienia wymogów systemu EU ETS.

Zasada „zanieczyszczający płaci” – zasada ujęta w prawodawstwie w dziedzinie ochrony środowiska, zgodnie z którą ci, którzy powodują zanieczyszczenia, powinni ponosić koszty ich zwalczania. Jest ona zawarta w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym stwierdzono, że koszt zapobiegania szkodom środowiskowym, ograniczania ich lub naprawy powinien ponosić zanieczyszczający.

Zmiana klimatu – zmiany w systemie klimatycznym Ziemi prowadzące do powstania nowych typów pogody, które trwają przez dłuższy czas. Badania naukowe wskazują na to, że do obecnie dokonującej się zmiany klimatu prowadzą emisje gazów cieplarnianych o charakterze antropogenicznym (spowodowane przez człowieka).

OSTATECZNE ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„UNIJNY SYSTEM HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI – PRYZDZIAŁ BEZPŁATNYCH UPRAWNIENÍ WYMAGAŁ LEPSZEGO UKIERUNKOWANIA”

STRESZCZENIE

I. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) jest kluczowym elementem polityki UE na rzecz walki ze zmianą klimatu oraz jej podstawowym narzędziem służącym do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w sposób opłacalny. Jest to pierwszy i dotychczas największy na świecie rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

W 2018 r. zmieniono dyrektywę w sprawie systemu ETS¹, aby przeprowadzić reformę EU ETS w odniesieniu do czwartego okresu rozliczeniowego (2021–2030). Celem tej reformy było ułatwienie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 43 % w sektorach objętych EU ETS do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 2005 r. (zgodnie z celami UE w zakresie klimatu na 2030 r. oraz jej zobowiązaniami w ramach porozumienia paryskiego), ochrona konkurencyjności przemysłu, a także wspieranie modernizacji i innowacji niskoemisyjnych.

Zgodnie z komunikatem w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu przyjętym w 2019 r.² Komisja przygotowuje ocenę skutków i przedstawi plan zwiększenia, w odpowiedzialny sposób, do co najmniej 50 %, a potencjalnie do 55 % w stosunku do poziomu w 1990 r., unijnego celu na 2030 r. zredukowania emisji gazów cieplarnianych.

Aby osiągnąć tę dodatkową redukcję emisji gazów cieplarnianych, Komisja przeprowadzi do czerwca 2021 r. przegląd wszystkich znaczących strategii politycznych związanych z klimatem i, w razie potrzeby, zaproponuje ich zmiany. Przegląd ten obejmie EU ETS – m.in. rozważone zostanie objęcie tym systemem nowych sektorów.

III. Głównym celem przydziału bezpłatnych uprawnień jest przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z celem EU ETS dotyczącym obniżenia emisyjności. W związku z tym w celu wynagrodzenia podmiotów zajmujących czołowe pozycje oraz uniknięcia nieoczekiwanych zysków wynikających z przydziału bezpłatnych uprawnień stosuje się wskaźniki referencyjne. W sektorach przemysłowych przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie stosowania wskaźników referencyjnych odzwierciedlających poziomy emisji najwydajniejszych instalacji w sektorze spowodował znaczne obniżenie uprawnień przydzielanych bezpłatnie. Od 2013 r. nie zapewnia się żadnego przydziału bezpłatnych uprawnień na produkcję energii elektrycznej.

V. a) Zdaniem Komisji należy dokonać rozróżnienia między przepisami określającymi przydział bezpłatnych uprawnień na rzecz sektora wytwarzania energii elektrycznej na etapie trzecim EU ETS (2013–2020) a wdrażaniem tych przepisów.

W odniesieniu do tej drugiej kwestii Komisja uważa, że wdrażanie odstępstwa na podstawie art. 10c na etapie trzecim EU ETS faktycznie promowało ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, co

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3.

² COM(2019) 640 final – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład.

potwierdzają sprawozdania z weryfikacji dotyczących ograniczenia emisji w wyniku zakończonych inwestycji, przedstawione przez państwa członkowskie, które takie odstępstwo wdrożyły.

b) Komisja uważa, że nastąpiła stopniowa poprawa w zakresie ukierunkowania przydziału bezpłatnych uprawnień na kolejnych etapach ETS, zwłaszcza dzięki zakończeniu przydzielania bezpłatnych uprawnień na produkcję energii i wprowadzeniu opartych na wynikach wskaźników referencyjnych dla przemysłu.

VI. Komisja przyjmuje zalecenie dotyczące lepszego ukierunkowania bezpłatnie przydzielanych uprawnień i częściowo przyjmuje zalecenie dotyczące poprawy metodyki w zakresie ustanawiania wskaźników referencyjnych.

WSTEP

04. Do 2020 r. dwoma filarami monitorowania redukcji emisji gazów cieplarnianych były dyrektywa w sprawie systemu handlu emisjami i decyzja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego.

Od 2020 r. istnieją trzy filary w postaci dyrektywy w sprawie systemu handlu emisjami, rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego i rozporządzenia LULUCF (użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo).

08. Począwszy od 2013 r., co do zasady wytwórcy energii elektrycznej nie otrzymują uprawnień przydzielanych bezpłatnie, przy czym jedyny wyjątek stanowi przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień dla sektora energii elektrycznej w ośmiu państwach członkowskich o niższym poziomie dochodów, przyznawany pod warunkiem dokonania inwestycji w modernizację.

W przypadku instalacji przemysłowych przydział bezpłatnych uprawnień odbywa się na podstawie wskaźników referencyjnych odzwierciedlających poziomy emisji 10 % najwydajniejszych pod względem emisji instalacji w sektorze. Spowodowało to znaczne obniżenie uprawnień przydzielanych bezpłatnie. Począwszy od 2021 r., przepisy będą odzwierciedlać postęp technologiczny od czasu ustanowienia wskaźników referencyjnych.

14. (1) Współprawodawcy ustanawiają ramy prawne dotyczące handlu na aukcjach i przydzielania bezpłatnych uprawnień. Komisja opracowuje przepisy wykonawcze. Przepisy te, nadzór nad działaniami państw członkowskich oraz wytyczne przedstawiane przez Komisję są zgodne z przepisami uzgodnionymi przez współprawodawców.

(2) Właściwe organy krajowe odpowiadają za ważne aspekty przydziału bezpłatnych uprawnień. Decyzje w sprawie krajowych środków wykonawczych przyznających uprawnienia przydzielane bezpłatnie podejmuje właściwy organ krajowy odpowiedzialny za daną instalację zgodnie z przepisami UE, a nie Komisja.

UWAGI

25. Należy wziąć pod uwagę, że badanie z 2015 r. opierało się wyłącznie na sprawozdaniach na podstawie art. 10c z jednego roku (2014 r.), które dotyczą postępów w realizacji w 2013 r. Ponadto badanie to objęło trzy z ośmiu państw członkowskich stosujących odstępstwo: Polskę, Czechy i Rumunię. Od tamtej pory więcej państw przedłożyło sprawozdania w sprawie redukcji emisji osiągniętych dzięki projektom na podstawie art. 10c, o różnym poziomie szczegółowości, po zakończeniu odpowiednich inwestycji.

27. Komisja uważa, że przedstawione porównanie nie wykazuje związku przyczynowego między kwalifikowalnością do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10c dyrektywy w sprawie systemu handlu emisjami a zaobserwowanymi tendencjami w zakresie intensywności emisji w państwach członkowskich objętych badaniem. Państwa te uznano za kwalifikowalne, ponieważ oszacowano, że wyzwania inwestycyjne, z jakimi się mierzą, są większe,

a równocześnie ograniczenie intensywności emisji jest niższe niż w pozostałych krajach. Bardziej odpowiednią oceną byłoby porównanie ze scenariuszem alternatywnym dotyczącym przewidywanego ograniczenia emisji w tych państwach, gdyby nie uzyskały przydziału bezpłatnych uprawnień, aby wesprzeć ten proces. Przeprowadzenie takiej oceny jest oczywiście trudne.

33. Badanie OECD, o którym mowa, obejmuje wszystkie formy ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i opodatkowania tych emisji, nie tylko EU ETS. Należy wziąć to pod uwagę w kontekście ucieczki emisji przy odnoszeniu się do Norwegii, która uczestniczy w EU ETS. Podobnie Szwajcaria stosuje ETS, który od 2020 r. jest połączony z EU ETS i w ramach którego ceny uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i środki w zakresie ucieczki emisji są podobne do cen i środków w ramach EU ETS.

Ponadto występują znaczne różnice kosztów emisji między państwami, wynikające np. z opodatkowania paliw stosowanych w transporcie drogowym i do ogrzewania budynków, a różnice te mają ograniczony wpływ na ucieczkę emisji związaną z EU ETS.

Podczas badania zleconego przez Komisję Europejską sprawdzono, czy istnieją udokumentowane informacje na temat ucieczki emisji w trakcie I i II etapu EU ETS (2005–2012).

Ramka 3 – Ryzyko ucieczki emisji w innych systemach handlu uprawnieniami do emisji

Sektory te, w przypadku których uznano, że są narażone na ograniczone ryzyko ucieczki emisji, dysponują stopniowo ograniczaną kwotą przydziału bezpłatnych uprawnień. Sytuacja ta jest porównywalna z traktowaniem sektorów, w przypadku których uznano, że są narażone na niewielkie ryzyko ucieczki emisji, w innych jurysdykcjach.

38. Komisja podkreśla czas trwania i związany z ETS kontekst wspomnianych ocen. Podczas badania przeprowadzonego przez OECD zbadano wpływ EU ETS na emisje dwutlenku węgla i wyniki gospodarcze przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach EU ETS w trakcie dwóch pierwszych etapów istnienia systemu w latach 2005–2012. W badaniu tym stwierdzono również, że w przyszłości obserwowane skutki mogą być inne, ponieważ pułap EU ETS staje się coraz bardziej rygorystyczny – w odniesieniu do etapu III (2013–2020) obowiązują inne przepisy dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień i bardziej rygorystyczny pułap.

Chociaż wykaz sektorów uważanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji ma postać decyzji Komisji, stanowi on wyłącznie wprowadzenie w życie przepisów dyrektywy określonych przez współprawodawców. Komisja nie dysponowała żadną swobodą w decydowaniu o tym, czy sektory należy uznać za narażone na ryzyko ucieczki emisji, chociaż dokonanie oceny jakościowej na podstawie jasnych kryteriów było możliwe na podstawie przepisów dyrektywy.

Sprawozdanie obejmuje okres do 2012 r., natomiast system opierający się zasadniczo na handlu na aukcjach i przydziale bezpłatnych uprawnień na podstawie wskaźników referencyjnych, który ma zastosowanie od 2013 r., w połączeniu z ogólnym ograniczeniem przydziału bezpłatnych uprawnień (jako odsetka łącznej liczby uprawnień dostępnych w danym roku) ze względu na jednorodny międzysektorowy współczynnik korygujący oznacza, że na pewno nie występują ogólne nadmierne przydziały na rzecz instalacji ETS. Na etapie IV przydział bezpłatnych uprawnień będzie jeszcze bardziej rygorystyczny.

40. Stanowisko Komisji wyrażone w komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu najlepiej odzwierciedla jej intencje w świetle najnowszych zmian w tej kwestii. Jak wskazano bowiem w komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu: „W sytuacji, gdy UE postawi sobie ambitniejsze cele klimatyczne, ale reszta świata nie pójdzie jej śladem, Komisja proponuje mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w wybranych sektorach, aby zmniejszyć ryzyko ucieczki emisji. Dzięki temu mechanizmowi ceny importowanych wyrobów odzwierciedlać będą w większym stopniu wielkość emisji związanych z ich wyprodukowaniem.

Środek ten zostanie zaprojektowany w taki sposób, aby był zgodny z zasadami Światowej Organizacji Handlu i innymi zobowiązaniami międzynarodowymi UE. Stanowić on będzie alternatywę dla środków służących ograniczeniu ucieczki emisji istniejących w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji”.

45. W przypadku sektorów, w których istnieje wybór między korzystaniem z energii elektrycznej lub ciepła, bierze się pod uwagę czynnik wymienności w odniesieniu do ciepła i energii elektrycznej. Wskaźniki referencyjne odzwierciedlają wszystkie emisje z sektora, ale ostateczny przydział przyznawany instalacjom obejmuje jedynie ich emisje bezpośrednie.

46. W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii (nazywanej „RED I”) zdefiniowano kryteria zrównoważonego rozwoju dotyczące płynnej biomasy, które należy spełnić, aby na etapie III EU ETS taka płynna biomasa mogła uzyskać zerowy współczynnik emisji. W nowej dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii (nazywanej „RED II”) dodano nowe kryteria zrównoważonego rozwoju i kryteria ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dotyczące stałej biomasy i biogazu, co z kolei wiąże się z obowiązkiem stosowania tych kryteriów do przypisywania zerowego współczynnika emisji w ramach EU ETS od 2022 r.

Komisja proponuje wprowadzenie kryteriów zrównoważonego rozwoju i kryteriów ograniczania emisji gazów cieplarnianych określonych w nowej dyrektywie RED II do EU ETS w odniesieniu do przypisywania zerowego współczynnika emisji biomasy w projekcie zmiany rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania.

Ponadto instalacje przemysłowe stosujące biomasę w celu ograniczenia emisji będą powodować obniżenie wartości wskaźnika referencyjnego, co będzie widoczne na etapie IV.

50. Przydział bezpłatnych uprawnień operatorom lotnictwa objął jednak mniej niż 50 % emisji w 2019 r. (tj. przed kryzysem związanym z COVID-19) i zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem Komisja przewiduje obniżenie odsetka przydzielonych bezpłatnych uprawnień poprzez nadchodzący przegląd ETS.

Ramka 4 – CORSIA i wyzwanie dotyczące ogólnoświatowej dekarbonizacji lotnictwa cywilnego

CORSIA zostanie wdrożony do prawa Unii za pośrednictwem zmiany dyrektywy w sprawie systemu handlu emisjami.

Oczekuje się, że w trakcie etapu III uwzględnienie lotnictwa w ETS spowoduje ograniczenie emisji dwutlenku węgla na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego łącznie o około 200 mln ton metrycznych, co zostanie osiągnięte dzięki zachęcaniu do ograniczenia emisji we wszystkich sektorach objętych EU ETS.

Za pośrednictwem Zielonego Ładu Komisja analizuje różne warianty strategiczne mające na celu zwiększenie wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych. Komisja przedstawi wniosek w odpowiednim terminie w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu.

Znaczące inwestycje przeprowadzone w ramach wspólnej inicjatywy technologicznej „Czyste niebo” i programu „Horyzont 2020” mają na celu dokonanie od 2035 r. przełomowych osiągnięć technologicznych, takich jak elektryfikacja i lotnictwo hybrydowe. Takie inwestycje będą realizowane w ramach następnego programu na rzecz ekologicznego lotnictwa, a także programu ramowego „Horyzont Europa”.

Wdrożenie na poziomie sieci programu SESAR dotyczącego ulepszeń w portach lotniczych i na trasach przyczyni się do ograniczenia emisji.

WNIOSKI I ZALECENIA

57. Komisja uważa, że nastąpiła stopniowa poprawa w zakresie ukierunkowania przydziału bezpłatnych uprawnień na kolejnych etapach ETS.

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie przydziałów bezpłatnych uprawnień

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 2 – Poprawa metodyki w zakresie wskaźników referencyjnych

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

b) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie i rozpocznie dostosowywanie ram monitorowania i raportowania w kontekście zmiany rozporządzenia Komisji w sprawie monitorowania i raportowania w celu zapewnienia, by zerowy współczynnik emisji przypisywano jedynie biomasie zgodnej z kryteriami zrównoważonego rozwoju i z kryteriami ograniczania emisji gazów cieplarnianych określonymi w dyrektywie RED II. Komisja nie uważa jednak, że dostosowanie wskaźników referencyjnych będzie możliwe przed 2022 r.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb. Pracami kierował członek Trybunału Samo Jereb, a w działania zaangażowani byli: Kathrine Henderson, szefowa gabinetu; Jerneja Vrabič, attaché; Colm Friel, kierownik; Maria Eulàlia Reverté i Casas, koordynatorka zadania; Ernesto Roessing, zastępca koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Kurt Bungartz i Oana Cristina Dumitrescu. Lars Markström, Marek Říha i Anna Zalega zapewnili wsparcie językowe, Marika Meisenzahl – wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych, a wsparcie administracyjne – Terje Teppan-Niesen.

W związku z trwającą pandemią COVID-19 i restrykcyjnym ograniczeniem kontaktów społecznych nie można było wykonać zdjęcia zespołu kontrolnego.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli (APM)/rozpoczęcie kontroli	15.5.2019
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	7.5.2020
Przyjęcie sprawozdania końcowego po zakończeniu postępowania kontradyktoryjnego	8.7.2020
Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innych jednostek kontrolowanych) otrzymane we wszystkich językach	29.7.2020

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zawarto indywidualnych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich stosowanymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-5046-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/311169	QJ-AB-20-016-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5032-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/484187	QJ-AB-20-016-PL-Q

Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych to jedno z głównych wyzwań naszych czasów. W ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) przedsiębiorstwa są zobowiązane do uzyskania uprawnień do emisji obejmujących emitowany przez nie dwutlenek węgla. W odróżnieniu od standardowej metody uzyskiwania tych uprawnień (kupna na aukcjach) ustanowiono też przydział bezpłatnych uprawnień jako metodę przejściową. Zarówno na trzecim, jak i na czwartym etapie wdrażania systemu EU ETS przydzielone bezpłatne uprawnienia wciąż stanowiły jednak ponad 40% łącznej liczby dostępnych uprawnień. Trybunał stwierdził, że ukierunkowanie przydziałów bezpłatnych uprawnień do emisji jest niewystarczające. Sformułował on pod adresem Komisji zalecenia mające na celu poprawę ukierunkowania przydziałów bezpłatnych uprawnień, a także przegląd metodyki ich przydzielania, tak aby mogła ona lepiej odpowiedzieć na problemy techniczne.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors