KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.10.2021 r.
COM(2021) 962 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2020 r. na podstawie art. 10 ust. 5 i art. 21 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE (zmienionej dyrektywą 2009/29/WE and dyrektywą (UE) 2018/410)

{COM(2021) 950 final} - {SWD(2021) 308 final}

Spis treści

Wykaz akronimów i skrótów 2

1. WPROWADZENIE 3

2. INFRASTRUKTURA i ZAKRES EU ETS 5

2.1 Rejestr UE i dziennik transakcji Unii Europejskiej 5

3. FUNKCJONOWANIE RYNKU UPRAWNIEŃ DO EMISJI DWUTLENKU WĘGLA 7

3.1. Podaż: uprawnienia wprowadzane do obrotu 7

3.1.1. Pułap 7

3.1.2. Przydział bezpłatnych uprawnień 11

3.1.3. Sprzedaż uprawnień na aukcji 13

3.1.4. Odstępstwo od stosowania pełnego systemu aukcyjnego w odniesieniu do produkcji energii elektrycznej i ciepła 16

3.1.5 Program NER300 20

3.1.6. Fundusz innowacyjny 21

3.1.7. Fundusz modernizacyjny 22

3.1.8. Rekompensata pośrednich kosztów emisji 22

3.1.9. Międzynarodowe jednostki emisji 25

3.2. Popyt: uprawnienia wyłączone z obiegu 26

3.2.1. Redukcje emisji 26

3.2.2. Zachowanie równowagi między podażą a popytem 30

4. LOTNICTWO 33

5. NADZÓR RYNKU 37

6. MONITOROWANIE, RAPORTOWANIE I WERYFIKACJA EMISJI 40

7. POWIĄZANIE EU ETS I SZWAJCARSKIEGO ETS 42

8. WPŁYW WDROŻENIA DYREKTYWY W SPRAWIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ I REALIZACJI KRAJOWYCH PLANÓW W DZIEDZINIE ENERGII I KLIMATU NA EU ETS 45

8.1 Wpływ wdrożenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej na EU ETS 46

8.2 Wpływ realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na EU ETS 48

9. WNIOSKI I PROGNOZA 49

Wykaz akronimów i skrótów

AVR	rozporządzenie w sprawie weryfikacji i akredytacji
CEF DI	instrument dłużny w ramach instrumentu „Łącząc Europę”
CEMS	system ciągłych pomiarów emisji
CINEA	Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Środowiska i Infrastruktury
CO_2	dwutlenek węgla
$CO_{2(e)}$	ekwiwalent dwutlenku węgla
CORSIA	mechanizm kompensacji i redukcji emisji dla lotnictwa międzynarodowego
CP2	drugi okres rozliczeniowy w ramach protokołu z Kioto
EA	Europejska Współpraca w Dziedzinie Akredytacji
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
EED	dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej
EEX	European Energy Exchange
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
ESMA	Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych
UE-27	państwa członkowskie Unii Europejskiej
EU ETS	unijny system handlu uprawnieniami do emisji
EUTL	dziennik transakcji Unii Europejskiej
GHG	gaz cieplarniany
ICAO	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego
ICE	InterContinental Exchange Futures Europe
InnovFin	projekty demonstracyjne dotyczące energii (EDP) InnovFin
MAR	rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku
MiFID 2	dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych
MiFIR	rozporządzenie w sprawie rynków instrumentów finansowych
rozporządzenie MRR	rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania
MSR	rezerwa stabilności rynkowej
N_2O	podtlenek azotu
NECP	krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu
NER	rezerwa dla nowych instalacji
OTC	poza rynkiem regulowanym
PFC	perfluorowęglowodory
SARP	normy i zalecane metody postępowania CORSIA

TNAC	łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu
UK	Zjednoczone Królestwo
UNFCCC	Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

1. WPROWADZENIE

Od 2005 r. unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) stanowi podstawę strategii UE na rzecz ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Od momentu uruchomienia systemu w 2005 r. emisje w sektorach wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej oraz w energochłonnych sektorach przemysłowych, objętych EU ETS, spadły o około 43 %[1]. Wraz z innymi przepisami, takimi jak przepisy dotyczące energii odnawialnej[2] i efektywności energetycznej[3], system ten w znacznym stopniu przyczynił się do osiągnięcia ogólnego celu UE, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. UE przekroczyła ten cel i w 2020 r. ograniczyła emisje gazów cieplarnianych o około 31 %[4] w stosunku do poziomów z 1990 r.

W lipcu 2021 r. Komisja przyjęła pakiet wniosków mających na celu wprowadzenie Europejskiego Zielonego Ładu[5]. Wnioski te mają na celu dostosowanie polityki UE w zakresie klimatu, energii, użytkowania gruntów, transportu i podatków do zadania, jakim jest ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. EU ETS odegra w realizacji tego celu ważną rolę. Pakiet zawiera wniosek dotyczący zwiększenia ambicji EU ETS poprzez ustanowienie nowego celu redukcji emisji o 61 %[6] poniżej poziomu z 2005 r. do 2030 r. (w porównaniu z 43 % poniżej poziomu z 2005 r. obecnie), niższego ogólnego pułapu emisji oraz bardziej ambitnego rocznego poziomu redukcji emisji wynoszącego 4,2 % zamiast obecnych 2,2 % rocznie[7]. We wniosku dotyczącym zmiany EU ETS rozszerza się również jego zakres na emisje z obszarów morskich i proponuje nowy, odrębny system handlu uprawnieniami do emisji obejmujący emisje z paliw stosowanych w transporcie drogowym i w budynkach[8].

---

[1] Do końca 2020 r. w odniesieniu do UE-27 + Zjednoczonego Królestwa + Islandii, Liechtensteinu i Norwegii (co było objęte zakresem EU ETS do dnia 31 grudnia 2020 r.).

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82.

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 210.

[4] Redukcja emisji w odniesieniu do UE-27. W przypadku UE-27 i Zjednoczonego Królestwa spadek wyniósł 32,5 % poniżej poziomu z 1990 r.

[5] Realizacja Europejskiego Zielonego Ładu z 14.7.2021

[6] Cel ten obejmuje proponowane rozszerzenie zakresu EU ETS na sektor transportu morskiego.

[7] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, COM/2021/551 final.

[8] COM(2021) 551 final (jak powyżej).

W osobnym wniosku wzmocniono rezerwę stabilności rynkowej (MSR)[9], mechanizm, który ma zaradzić nadwyżce uprawnień nagromadzonych w EU ETS od 2019 r. i zwiększyć odporność systemu na poważne wstrząsy poprzez dostosowanie podaży uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji.

Dwa dodatkowe wnioski z pakietu lipcowego wzmacniają EU ETS dla lotnictwa[10], aby zapewnić wkład tego sektora w realizację unijnego celu redukcji emisji oraz aby wdrożyć mechanizm kompensacji i redukcji CO2 dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) do prawa UE w sposób zgodny z unijnymi celami klimatycznymi na 2030 r.

Niniejsze sprawozdanie w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla jest przedstawiane zgodnie z art. 10 ust. 5 i art. 21 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE (dyrektywa EU ETS)[11]. Niniejsze sprawozdanie dotyczy roku 2020 i pierwszej połowy 2021 r. (do dnia 30 czerwca 2021 r.); ponieważ rok 2020 jest ostatnim rokiem 3. etapu EU ETS (2013–2020), zawiera ono również przegląd głównych zmian w tym okresie.

W sprawozdaniu przeanalizowano znaczące redukcje emisji osiągnięte na 3. etapie i stojące za nimi czynniki (rozdział 3.2.1) oraz przeanalizowano rolę rezerwy stabilności rynkowej w zmniejszaniu nadwyżki uprawnień nagromadzonej w EU ETS (rozdział 3.2.2). Zwrócono w nim również uwagę na główne zmiany w ramach 3. etapu w dziedzinie lotnictwa (rozdział 4), przydziału bezpłatnych uprawnień (rozdział 3.1.2), sprzedaży uprawnień na aukcji, wynikających z tego dochodów z aukcji i ich wykorzystania (rozdział 3.1.3), instrumentów finansowania EU ETS (rozdziały 3.1.4 do 3.1.8), nadzoru rynku (rozdział 5) oraz skuteczności wdrażania EU ETS w państwach uczestniczących (rozdział 6). Sprawozdanie zawiera dwa nowe rozdziały: w rozdziale 7 opisano powiązanie między EU ETS i szwajcarskim ETS oraz przeanalizowano wpływ, jaki to powiązanie miało na oba rynki uprawnień do emisji dwutlenku węgla, natomiast w rozdziale 8 przeanalizowano wpływ wdrożenia dyrektywy 2012/27/UE zmienionej dyrektywą (UE) 2018/2002[12] (dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej) oraz krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (NECP) z 2019 r. na EU ETS.

---

[9] Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., COM/2021/571 final.

[10] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel redukcji emisji w całej gospodarce i odpowiednio wdrażającej globalny środek rynkowy, COM(2021) 552 final, oraz wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii, COM/2021/567 final.

[11] Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

[12] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 210.

O ile nie wskazano inaczej, dane wykorzystane do celów niniejszego sprawozdania to dane, które były publicznie dostępne lub które były w posiadaniu Komisji do końca czerwca 2021 r. Sprawozdanie obejmuje dane za 2020 r. dotyczące Zjednoczonego Królestwa (UK), aby odzwierciedlić zakres EU ETS do dnia 31 grudnia 2020 r. Informacje techniczne i opisowe dotyczące EU ETS przedstawiono w dodatkach do dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do niniejszego sprawozdania.

2. INFRASTRUKTURA i ZAKRES EU ETS

Przez cały czas trwania 3. etapu EU ETS (2013–2020) system obejmował 28 państw członkowskich UE (w tym Zjednoczone Królestwo) oraz trzy państwa EFTA – Islandię, Liechtenstein i Norwegię. Od dnia 1 stycznia 2021 r. EU ETS obejmuje 27 państw członkowskich oraz Islandię, Liechtenstein i Norwegię, a także instalacje wytwarzające energię elektryczną w Irlandii Północnej. Od dnia 1 stycznia 2020 r. EU ETS jest powiązany ze szwajcarskim rynkiem uprawnień do emisji dwutlenku węgla (zob. rozdział 7).

Łącznie system EU ETS reguluje emisje pochodzące z ponad 10 400 elektrowni i ciepłowni oraz instalacji produkcyjnych, a także emisje generowane przez około 350 operatorów statków powietrznych obsługujących przeloty między portami lotniczymi Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz z EOG do Szwajcarii i Zjednoczonego Królestwa. Chociaż na początku 3. etapu EU ETS obejmował około połowy wszystkich emisji gazów cieplarnianych w UE, obecnie obejmuje on około 36 % emisji gazów cieplarnianych w UE. Szczegółowy przegląd zakresu EU ETS w 3. etapie jest dostępny w dodatku 1 do dokumentu roboczego służb Komisji załączonego do niniejszego sprawozdania.

2.1 Rejestr UE i dziennik transakcji Unii Europejskiej

Rejestr UE i dziennik transakcji Unii Europejskiej (EUTL) są wykazami służącymi do monitorowania własności uprawnień do emisji ogólnych i lotniczych na podstawie zarejestrowanych sald rachunków i transakcji między tymi rachunkami. W systemach tych rejestruje się również emisje instalacji stacjonarnych (elektrowni i ciepłowni oraz przemysłu) i operatorów statków powietrznych oraz zgodność ze zobowiązaniami wynikającymi z tych emisji. Oba systemy są obsługiwane i prowadzone przez Komisję, natomiast krajowi administratorzy rejestrów w państwach uczestniczących pełnią rolę punktów kontaktowych dla posiadaczy rachunków i przedstawicieli (przedsiębiorstw i osób fizycznych). Rejestr UE zawiera informacje na temat spełniania przepisów przez rachunki i rejestry, a wszystkie transakcje między rachunkami są automatycznie sprawdzane, rejestrowane i zatwierdzane w EUTL. W ten sposób zapewnia się zgodność wszystkich transakcji z wymogami EU ETS.

Dane rejestrowane w rejestrze UE i EUTL nadal stanowią istotne źródło informacji, na których opiera się wiele rodzajów sprawozdawczości w ramach EU ETS, takich jak obliczanie wskaźnika nadwyżki rezerwy stabilności rynkowej (zob. rozdział 3.2.2) czy też sprawozdania przygotowywane przez Europejską Agencję Środowiska. EUTL zapewnia

również przejrzystość w zakresie EU ETS dzięki publikowaniu informacji na temat spełniania przepisów dotyczących EU ETS przez instalacje stacjonarne i operatorów statków powietrznych oraz na temat transakcji między rachunkami.

W trakcie 3. etapu ogólnodostępna strona internetowa EUTL działała niezawodnie i można było z niej w pełni korzystać całodobowo przez 365 dni, jedynie z krótkimi przerwami, które wynikały z zaplanowanych aktualizacji technicznych. Sytuacja taka miała również miejsce w 2020 r. Wyjątkiem był dzień 18 sierpnia 2020 r., kiedy to z powodu problemów technicznych kilka transakcji nie zostało prawidłowo przetworzonych. Ze względu na usuwanie usterek i prace naprawcze w dniach 19–21 sierpnia rejestr UE był niedostępny.

W 2020 r. i w pierwszej połowie 2021 r. w rejestrze UE przeprowadzono kilka ważnych prac rozwojowych. Po pierwsze, umowa o handlu i współpracy[13] między Zjednoczonym Królestwem a UE była tymczasowo stosowana od dnia 1 stycznia 2021 r. i weszła w życie w dniu 1 maja 2021 r. W umowie tej UE i Zjednoczone Królestwo zobowiązują się do utrzymania poziomu ambicji swoich polityk w zakresie klimatu i środowiska na koniec 2020 r. oraz do dostosowania tych polityk zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi. Art. 392 umowy stanowi, że na dzień 1 stycznia 2021 r. każda ze stron musi posiadać skuteczny system ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, obejmujący emisje gazów cieplarnianych z wytwarzania energii elektrycznej, wytwarzania energii cieplnej, przemysłu i lotnictwa. Wytwórcy energii elektrycznej w Irlandii Północnej oraz loty z EOG do Zjednoczonego Królestwa nadal są objęci EU ETS, natomiast loty ze Zjednoczonego Królestwa do EOG podlegają brytyjskiemu systemowi ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych (zob. rozdział 4). W związku z tym wytwórcy energii elektrycznej z Irlandii Północnej pozostali w rejestrze UE, a dyrektywa EU ETS została zmieniona w celu uwzględnienia zmian w zakresie lotów[14].

Poprawka dauhańska ustanawiająca drugi okres rozliczeniowy w ramach protokołu z Kioto (od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.) również weszła w życie[15] w dniu 31 grudnia 2020 r. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 (rozporządzenie w sprawie rejestru)[16] Komisja działa jako administrator unijnego rejestru protokołu z Kioto, który stanowi część rejestru UE. Chociaż dzień 31 grudnia 2020 r. był ostatnim dniem drugiego okresu rozliczeniowego w ramach protokołu z Kioto, system przejrzystości i

[13] Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, Dz.U. L 149 z 30.4.2021, s. 10.
[14] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/1416 z dnia 17 czerwca 2021 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wyłączenia lotów ze Zjednoczonego Królestwa z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, Dz.U. L 305 z 31.8.2021, s. 1.
[15] Komunikat Komisji dotyczący wejścia w życie poprawki dauhańskiej do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.U. C 432z 14.12.2020, s. 1.
[16] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011, Dz.U. L 122 z 3.5.2013, s. 190.

zgodności protokołu z Kioto będzie nadal funkcjonował do czasu ostatecznej kontroli zgodności. W 2023 r. bilanse emisji za ostatni rok drugiego okresu rozliczeniowego w ramach protokołu z Kioto zostaną zgłoszone, poddane przeglądowi i przedłożone zostanie sprawozdanie końcowe.

Umowa w sprawie powiązania EU ETS ze szwajcarskim ETS[17] weszła w życie dnia 1 stycznia 2020 r. Aby uruchomić połączenie między systemami, w dniu 21 września 2020 r. wprowadzono tymczasowe rozwiązanie łączące rejestry obu systemów i umożliwiające przekazywanie uprawnień między nimi (zob. rozdział 7).

Ponadto pomyślnie zakończono techniczne wdrożenie nowych przepisów wprowadzonych rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2019/1122[18], a nowe funkcje stały się dostępne w rejestrze UE od dnia 1 stycznia 2021 r.

3. FUNKCJONOWANIE RYNKU UPRAWNIEŃ DO EMISJI DWUTLENKU WĘGLA

3.1. Podaż: uprawnienia wprowadzane do obrotu

3.1.1. Pułap

Pułap oznacza maksymalną bezwzględną ilość gazów cieplarnianych, jaka może zostać wyemitowana przez podmioty objęte EU ETS, aby został osiągnięty cel redukcji emisji, który odpowiada liczbie uprawnień wprowadzonych do obrotu w danym okresie rozliczeniowym. W odniesieniu do całego EU ETS stosuje się wspólny, ogólnounijny pułap (szczegółowe informacje na temat pułapu znajdują się w dodatku 2 do dokumentu roboczego służb Komisji załączonego do niniejszego sprawozdania). Podczas 3. etapu EU ETS (2013–2020) pułap zmniejszał się co roku o współczynnik liniowy redukcji wynoszący 1,74 %, zapewniając spadek całkowitych emisji (zob. rozdział 3.2.1). W ramach 4. etapu EU ETS (2021–2030) pułap dla instalacji stacjonarnych i dla lotnictwa zmniejsza się corocznie o współczynnik liniowy redukcji wynoszący 2,2 %. W tabeli 1 przedstawiono dane liczbowe dotyczące pułapu dla emisji z instalacji stacjonarnych oraz liczbę uprawnień do emisji lotniczych wprowadzonych każdego roku do obiegu[19] podczas 3. etapu.

[17] Umowa między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 322 z 7.12.2017, s. 3.
[18] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1122 z dnia 12 marca 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii, Dz.U. L 177 z 2.7.2019, s. 3.
[19] Liczba uprawnień do emisji lotniczych wprowadzonych do obiegu od 2013 r. jest wynikiem podejścia oddolnego, zgodnie z którym na początku przydziela się bezpłatne uprawnienia (określane na podstawie wskaźników emisyjności dla działalności operatorów w obrębie EOG). Następnie określa się liczbę uprawnień sprzedawanych na aukcji z uwzględnieniem faktu, że przydział bezpłatnych uprawnień (włączając specjalną rezerwę do rozdziału między szybko rosnących operatorów statków powietrznych i nowych instalacji) powinien stanowić 85 % całości. Pozostałe 15 % stanowi sprzedaż na aukcji.

Tabela 1. Pułap EU ETS w 3. etapie EU ETS (2013–2020)

Rok	Roczny pułap (instalacje stacjonarne)	Uprawnienia do emisji lotniczych wprowadzane co roku do obiegu[20]
2013	2 084 301 856	32 455 296
2014	2 046 037 610	41 866 834
2015	2 007 773 364	50 669 024
2016	1 969 509 118	38 879 316
2017	1 931 244 873	38 711 651
2018	1 892 980 627	38 909 585
2019	1 854 716 381	38 830 950
2020	1 816 452 135	42 803 537

W dniu 1 lutego 2020 r. weszła w życie umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej[21]. Dyrektywa EU ETS miała zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa do dnia 31 grudnia 2020 r., a na podstawie Protokołu w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej[22] wytwarzanie energii elektrycznej na terytorium Irlandii Północnej pozostaje objęte EU ETS i nadal podlega stosownym prawom i obowiązkom w ramach tego systemu.

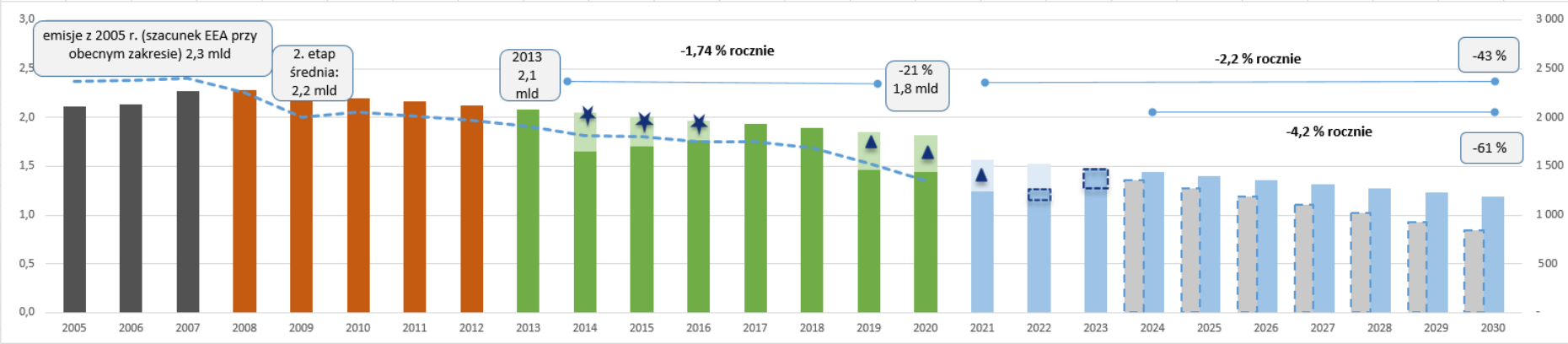
Komisja zareagowała na te zmiany, przyjmując w dniu 16 listopada 2020 r. decyzję w sprawie skorygowanej ogólnounijnej puli uprawnień[23]. W zaktualizowanym pułapie (stosowanym od okresu bazowego 2008–2012) uwzględniono jedynie emisje pochodzące z wytwarzania energii elektrycznej w Irlandii Północnej, co spowodowało obliczenie zmniejszenia pułapu proporcjonalnie do emisji ze Zjednoczonego Królestwa, które nie były już uwzględniane[24].

[20] Oprócz przydziału bezpłatnych uprawnień i liczb uprawnień sprzedawanych na aukcji zaktualizowane dane uwzględniają wymiany międzynarodowych jednostek emisji na uprawnienia w ramach EU ETS.
[21]Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz.U. L 29 z 31.1.2020, s. 7.
[22] Dz.U. L 29 (jak powyżej).
[23] Decyzja Komisji (UE) 2020/1722 z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie puli uprawnień, które mają zostać wydane w całej Unii na 2021 r. w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, Dz.U. L 386 z 16.11.2020, s. 26.
[24] Pułap na rok 2021 określony w decyzji Komisji C/2020/1722 nie obejmuje puli uprawnień, które mają być wydane zgodnie z rozdziałem II dyrektywy EU ETS w odniesieniu do operatorów statków powietrznych. Liczba ta jest wynikiem podejścia oddolnego, począwszy od przydziału bezpłatnych uprawnień dla lotnictwa, jak wyjaśniono w zawiadomieniu na

Na wykresie 1 podsumowano obniżenie pułapu w związku z podwyższeniem współczynnika liniowego redukcji do 2,2 % od 2021 r. Na wykresie 1 zilustrowano również rolę wkładu rezerwy stabilności rynkowej i wkładu opóźnienia sprzedaży do rezerwy stabilności rynkowej (zob. rozdział 3.2.2). Słupki zaznaczone linią przerywaną na wykresie przybliżają wpływ wyższego celu redukcji emisji na 2030 r., zaproponowanego przez Komisję w pakiecie przeglądowym w celu realizacji Europejskiego Zielonego Ładu w dniu 14 lipca 2021 r.

temat ogólnounijnej liczby uprawnień na 2021 r. i rezerwy stabilności rynkowej w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, Dz.U. C 428I z 11.12.2020, s. 1.

Wykres 1. Obniżenie pułapu przy zastosowaniu współczynnika liniowego redukcji w wysokości 2,2 % od 2021 r.[25]



★ Uprawnienia o opóźnionej sprzedaży (ogółem 900 mln)

▲ Wkład rezerwy stabilności rynkowej

⬚ Uprawnienia włączane do / wyłączane z rezerwy stabilności rynkowej w zależności od nadwyżki rynkowej

[25] Pułap dla 4. etapu odzwierciedla pobrexitową publikację całkowitego wolumenu uprawnień w EU ETS w decyzji Komisji (UE) 2020/1722.

3.1.2. Przydział bezpłatnych uprawnień

Mimo że od 3. etapu sprzedaż na aukcji obejmuje zasadniczo dystrybucję 57 % całkowitego wolumenu uprawnień, znaczny wolumen uprawnień jest przydzielany bezpłatnie, aby zapobiec ryzyku ucieczki emisji (gdy działalność przenosi się do państw trzecich o mniej ambitnej polityce klimatycznej w zakresie emisji gazów cieplarnianych, co może prowadzić do ogólnego wzrostu emisji). Produkcja energii elektrycznej nie kwalifikowała się do przydziału bezpłatnych uprawnień, a przydział bezpłatnych uprawnień dla przemysłu opierał się na wskaźnikach wydajności, aby wzmocnić zachęty do ograniczania emisji gazów cieplarnianych i zwiększania innowacyjności.

Na początku 3. etapu w EU ETS utworzono rezerwę dla nowych instalacji (NER) w celu zapewnienia dodatkowych przydziałów bezpłatnych uprawnień dla nowych instalacji przemysłowych i instalacji o znacznie zwiększonej zdolności produkcyjnej, odpowiadających 5 % całkowitego wolumenu uprawnień na ten okres. Sektory i podsektory, które uznano za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji, i którym w związku z tym przyznano wyższy przydział bezpłatnych uprawnień, zostały umieszczone w wykazie ucieczki emisji[26]. Ponieważ popyt na przydział bezpłatnych uprawnień przekroczył dostępną ilość, przydział na wszystkie instalacje ograniczono o taki sam odsetek w wyniku zastosowania „jednorodnego międzysektorowego współczynnika korygującego”[27], który został zmieniony[28] w 2017 r. Wartości jednorodnego międzysektorowego współczynnika korygującego przedstawiono w tabeli 3.1 w dodatku 3 do załączonego dokumentu roboczego służb Komisji.

Po odjęciu 300 mln uprawnień na rzecz programu NER300 wspierającego innowacje początkowa rezerwa wynosiła 480,2 mln uprawnień (zob. rozdział 3.1.5). Na czerwiec 2021 r. zarezerwowano 178,3 mln uprawnień dla 1 392 instalacji na cały 3. etap. W związku z tym w rezerwie pozostaje 301,9 mln uprawnień. Z tej liczby 200 mln uprawnień zostanie umieszczonych w rezerwie na 4. etap, a pozostała część w rezerwie stabilności rynkowej.

Według stanu na czerwiec 2021 r. początkowo zatwierdzony wolumen bezpłatnego przydziału uprawnień na 3. etap zmniejszono o około 585 mln z 6,5 mld uprawnień z powodu zamknięcia instalacji, zmniejszenia produkcji lub mocy produkcyjnych. Tabela 2 zawiera podsumowanie przydziału bezpłatnych uprawnień dla przemysłu w 3. etapie.

[26] Decyzja Komisji z dnia 27 października 2014 r. ustalająca, zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji na lata 2015–2019, Dz.U. L 308 z 29.10.2014, s. 114.

[27] Decyzja Komisji 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r. dotycząca krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 240 z 7.9.2013, s. 27.

[28] Decyzja Komisji (UE) 2017/126 z dnia 24 stycznia 2017 r. zmieniająca decyzję 2013/448/UE w odniesieniu do ustalenia jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego zgodnie z art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 19z 25.1.2017, s. 93.

Tabela 2. Przydział bezpłatnych uprawnień dla przemysłu, styczeń 2013 r. – czerwiec 2021 r. (w mln) [29]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Przydział bezpłatnych uprawnień[30] (UE-27 + Zjednoczone Królestwo + Islandia, Liechtenstein i Norwegia)	903,0	874,8	847,6	821,3	796,2	771,9	748,1[31]	724,8
Przydział z rezerwy dla nowych instalacji (inwestycje od podstaw i zwiększenie zdolności produkcyjnej)	11,7	15,2	18,9	22,8	24,6	26,9	29,1	28,9
Bezpłatne uprawnienia nieprzydzielone z powodu zamknięcia lub zmian w zakresie produkcji lub zdolności produkcyjnej	41,9	61,3	74,0	76,5	79,9	85,1	80,3	85,9

Chociaż zgłoszenia od państw uczestniczących dotyczące zmian w przydziale bezpłatnych uprawnień na ostatni rok 3. etapu mogą być nadal przesyłane w 2021 r., zdecydowana większość zmian została już zgłoszona. Można zatem stwierdzić, że na koniec 3. etapu było około:

- 1 821 instalacji z 11 646, które zaprzestały działalności lub w których dokonano fizycznej zmiany, w wyniku której ich moc produkcyjna spadła poniżej progu i tym samym ich pozwolenie na emisję gazów cieplarnianych zostało wycofane;
- 505 nowych instalacji;
- 887 znacznych rozszerzeń zdolności;
- 378 znacznych ograniczeń zdolności;
- 2 985 instalacji, w przypadku których częściowo zaprzestano działalności; oraz
- 1 434 instalacji, które powróciły do normalnego stanu po częściowym zaprzestaniu działalności.

[29] Chociaż w poprzednich sprawozdaniach w sprawie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla dane opierały się na zgłoszeniach państw uczestniczących składanych corocznie do końca czerwca, w tym i w ubiegłym roku dane opierają się na rejestrze UE z datą graniczną przypadającą odpowiednio dnia 30 czerwca 2021 r. i 2020 r. Wybrano to nowe podejście, aby dokładniej odzwierciedlić przydziały pojawiające się i zarejestrowane w rejestrze.

[30] Wolumen początkowego przydziału, przed zastosowaniem jednorodnego międzysektorowego współczynnika korygującego.

[31] Przydział dotyczący Zjednoczonego Królestwa (48,0 mln uprawnień z łącznej liczby w 2019 r.), który zawieszono w 2019 r. ze względu na środki ochronne, mające zapewnić ochronę integralności środowiskowej EU ETS, w przypadkach gdy prawo Unii przestanie mieć zastosowanie do państw członkowskich występujących z UE, wznowiono w 2020 r.

Nieprzydzielone uprawnienia z zamknięć, częściowych zaprzestań lub znacznych ograniczeń zdolności (na mocy art. 10a ust. 19 i art. 10a ust. 20 dyrektywy EU ETS) zostaną umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej zgodnie z art. 1 ust. 3 decyzji (UE) 2015/1814 (decyzja w sprawie rezerwy stabilności rynkowej)[32], podobnie jak nieprzydzielone uprawnienia z rezerwy dla nowych instalacji.

Aby zapobiegać ucieczce emisji, w 4. etapie nadal będzie stosowany przydział bezpłatnych uprawnień w oparciu o zaktualizowane wartości referencyjne uzyskane na podstawie wydajności 10 % najbardziej wydajnych instalacji w UE. Po osiągnięciu porozumienia politycznego w sprawie zmienionej dyrektywy EU ETS w listopadzie 2017 r., Komisja przyjęła przepisy dotyczące wdrożenia przydziału bezpłatnych uprawnień dla przemysłu na 4. etapie. Przyjęte akty prawne wymieniono w tabeli 4.1 w dodatku 4 do załączonego dokumentu roboczego służb Komisji.

3.1.3. Sprzedaż uprawnień na aukcji

Począwszy od 3. etapu sprzedaż na aukcji stanowi podstawową metodę rozdziału uprawnień w systemie EU ETS, stanowiąc 57 % całkowitego wolumenu. Aukcje są regulowane rozporządzeniem Komisji (UE) 1031/2010[33] (rozporządzenie w sprawie sprzedaży na aukcji), w którym określono harmonogram, kwestie administracyjne oraz pozostałe aspekty sprzedaży na aukcji, aby zapewnić otwarty, przejrzysty, zharmonizowany i niedyskryminujący proces.

Na 3. etapie aukcje odbywały się za pośrednictwem następujących platform aukcyjnych:

- platforma European Energy Exchange AG („EEX") prowadząca sprzedaż na aukcji jako wspólna platforma aukcyjna dla 25 państw członkowskich uczestniczących we wspólnym postępowaniu o udzielenie zamówienia. EEX prowadzi również aukcje dla Polski (która zdecydowała o wycofaniu się ze wspólnego postępowania o udzielenie zamówienia, ale nie wybrała jeszcze własnej platformy aukcyjnej) oraz, od czerwca 2019 r., dla Islandii, Liechtensteinu i Norwegii (po zmianie Porozumienia EOG w celu umożliwienia Islandii, Liechtensteinowi i Norwegii udziału w umowie dotyczącej wspólnego udzielania zamówień dla wspólnej platformy aukcyjnej);
- platforma EEX prowadzi sprzedaż aukcyjną dla Niemiec jako platforma aukcyjna „opt-out";
- ICE Futures Europe („ICE") prowadzi sprzedaż aukcyjną dla Zjednoczonego Królestwa jako platforma aukcyjna „opt-out" do końca 2020 r.

[32] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz.U. L 264 z 6.10.2015, s. 1.

[33] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, Dz.U. L 302 z 18.11.2010, s. 1.

Platforma EEX została ponownie wyznaczona jako wspólna platforma aukcyjna od 2021 r., bez większych zmian w zakresie udziału w aukcjach.

W ramach 3. etapu przeprowadzono ponad 1 800 aukcji, a do dnia 30 czerwca 2021 r. liczba ta znacznie przekroczyła 1 900. W tabeli 3 przedstawiono przegląd wolumenów uprawnień[34] sprzedanych na aukcji za pośrednictwem platform EEX i ICE do dnia 30 czerwca 2021 r. z uwzględnieniem wczesnych aukcji[35] uprawnień do emisji ogólnych.

Tabela 3. Łączny wolumen uprawnień 3. etapu sprzedanych na aukcji w okresie od stycznia 2012 r. do dnia 30 czerwca 2021 r.[36]

Rok	Uprawnienia do emisji ogólnych	Uprawnienia do emisji lotniczych
2012	89 701 500	2 500 000
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015	632 725 500	16 390 500
2016	715 289 500	5 997 500
2017	951 195 500	4 730 500
2018	915 750 000	5 601 500
2019	588 540 000	5 502 500
2020	778 505 000	7 505 000
2021 (do dnia 30 czerwca 2021 r.)	308 326 000	1 343 000

Źródło: EEX

Po uruchomieniu rezerwy stabilności rynkowej w styczniu 2019 r. nastąpiło znaczące obniżenie podaży uprawnień dostępnych na aukcjach. Aukcje zwykle przebiegały bezproblemowo, a ceny rozliczenia aukcji były zwykle ściśle związane z cenami rynku wtórnego.

W ramach 3. etapu łącznie anulowano 15 aukcji z ponad 1 800, ponieważ nie osiągnięto ceny wywoławczej lub ponieważ całkowity wolumen ofert był niższy od wolumenu wylicytowanego na aukcji, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie sprzedaży na

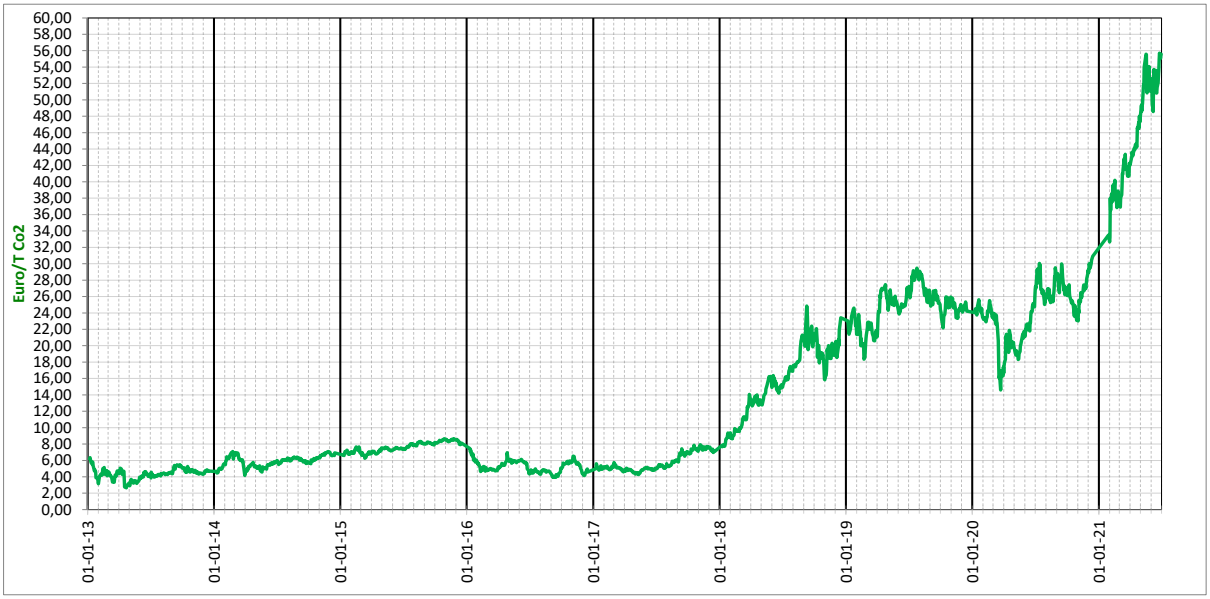
[34] Wolumeny uprawnień do emisji ogólnych określono, biorąc pod uwagę decyzję nr 1359/2013/UE. Wolumeny uprawnień do emisji lotniczych określono, biorąc pod uwagę decyzję nr 377/2013/UE i rozporządzenie (UE) nr 421/2014.

[35] Wczesne aukcje uprawnień w ramach 3. etapu przeprowadzono w 2012 r., biorąc pod uwagę powszechnie stosowaną praktykę handlową w sektorze energii elektrycznej, polegającą na sprzedaży energii elektrycznej na zasadzie perspektywicznej oraz dokonywania zakupu wymaganych wkładów (w tym uprawnień) po sprzedaży swoich produktów.

[36] W tabeli uwzględniono wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji dla UE-27, Zjednoczonego Królestwa, Islandii, Liechtensteinu i Norwegii (z wyjątkiem roku 2021, który nie zawiera danych dotyczących Zjednoczonego Królestwa).

aukcji. Na wykresie 2 przedstawiono przegląd cen rozliczenia aukcji na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla od 2013 r.

Wykres 2. Ceny rozliczenia aukcji uprawnień do emisji ogólnych, styczeń 2013 r. – 30 czerwca 2021 r.



Źródło: EEX

Liczbę uczestników aukcji uprawnień do emisji ogólnych w 3. etapie podano w dodatku 5 do dokumentu roboczego służb Komisji załączonego do niniejszego sprawozdania. Platformy aukcyjne terminowo publikują szczegółowe wyniki każdej aukcji na określonych stronach internetowych. Więcej informacji o wynikach aukcji, w tym o liczbie uczestników, współczynnikach popytu ofertowego do wystawionego na sprzedaż wolumenu (*cover ratio*) i cenach, znajduje się w sprawozdaniach państw uczestniczących publikowanych na stronie internetowej Komisji[37].

Łączne dochody uzyskane przez państwa członkowskie, Zjednoczone Królestwo oraz Islandię, Liechtenstein i Norwegię z aukcji w ramach 3. etapu przekroczyły 68 mld EUR (zob. tabele 5.1, 5.2 i 5.3 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji)[38]. Tylko w 2020 r. aukcje przyniosły łączne dochody w wysokości ponad 19 mld EUR, a w pierwszej połowie 2021 r. – 13,9 mld EUR. Zgodnie z dyrektywą EU ETS państwa członkowskie powinny wykorzystać co najmniej 50 % dochodów z aukcji, w tym wszystkie przychody z uprawnień rozdzielonych na potrzeby solidarności i wzrostu, oraz wszystkie dochody z przydziałów wydanych w odniesieniu do lotnictwa[39] na cele związane z klimatem i energią.

Zgodnie z informacjami przekazanymi Komisji przez państwa członkowskie szacuje się, że w 2020 r. około 72 % dochodów z aukcji zostanie wykorzystane na cele związane z klimatem i

[37] Sprzedaż uprawnień na aukcji w ramach EU ETS
[38] Liczby uwzględniają uprawnienia sprzedane na aukcji na potrzeby funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego.
[39] Art. 3d ust. 4 dyrektywy EU ETS.

energią, oraz około 75 % (56,5 mld EUR) całkowitych dochodów w ramach całego 3. etapu. Chociaż niewielką część tej kwoty (około 3 % całkowitych dochodów od 2013 r.) wydano na arenie międzynarodowej, większość dochodów z aukcji w ramach 3. etapu przeznaczono na krajowe cele związane z klimatem i energią (głównie na energię odnawialną, efektywność energetyczną oraz badania i rozwój). W praktyce państwa członkowskie wydają więcej na cele związane ze zmianą klimatu i energią niż wynoszą ich dochody z aukcji[40].

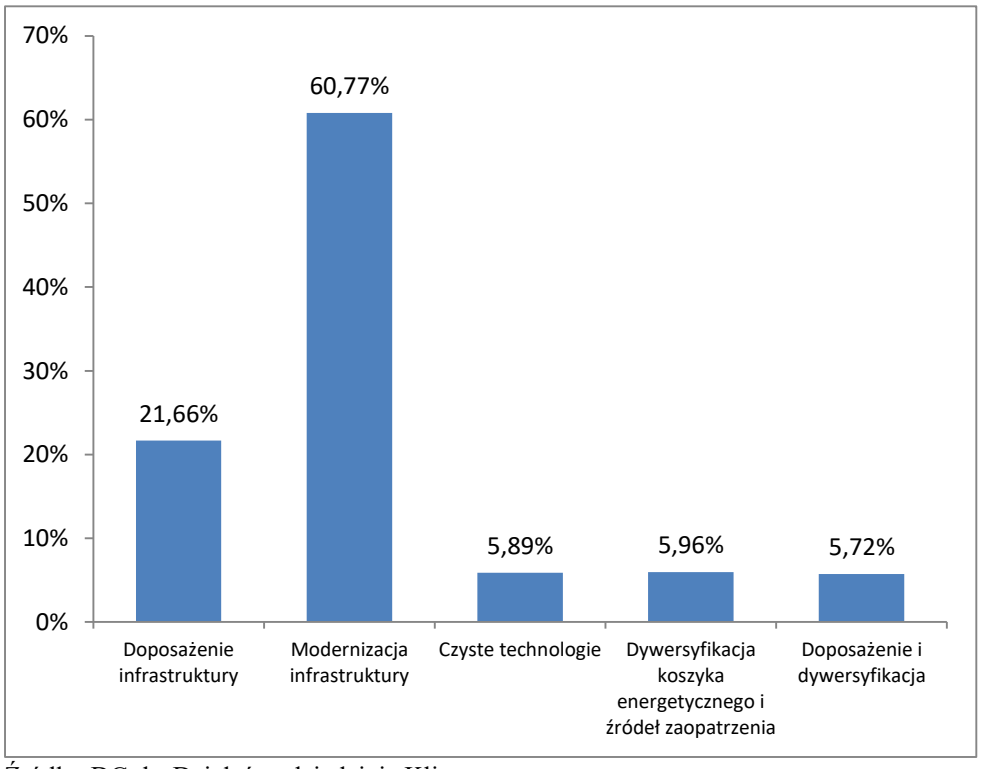
3.1.4. Odstępstwo od stosowania pełnego systemu aukcyjnego w odniesieniu do produkcji energii elektrycznej i ciepła

W ramach 3. etapu na mocy art. 10c dyrektywy EU ETS wprowadzono odstępstwo od ogólnej zasady sprzedaży uprawnień na aukcji w celu wsparcia inwestycji w modernizację sektora energii elektrycznej w kilku państwach członkowskich o niższych dochodach[41]. Bezpłatne uprawnienia przydzielone na podstawie art. 10c odjęto od liczby uprawnień, które dane państwo członkowskie w innym przypadku sprzedałoby na aukcji. Ponieważ przydział bezpłatnych uprawnień dla wytwórców energii elektrycznej na podstawie art. 10c obejmował pomoc państwa, krajowe programy ustanowione w celu wdrożenia odstępstwa przewidzianego w art. 10c rozliczono zgodnie z zasadami pomocy państwa i podlegają one wymogom określonym w wytycznych dotyczących pomocy państwa[42].

Łączna wartość zgłoszonego wsparcia inwestycyjnego na podstawie art. 10c w latach 2009–2020 wyniosła ok. 13,1 mld EUR. Jak pokazano na wykresie 3, 83 % tej kwoty przeznaczono na modernizację i doposażenie infrastruktury (głównie na modernizację elektrowni węglowych i gazowych oraz modernizację sieci elektroenergetycznych i cieplnych). Pozostałe inwestycje miały na celu dywersyfikację koszyka energetycznego i rozwój czystych technologii.

[40] Szczegółowe informacje na temat wykorzystania dochodów ze sprzedaży aukcyjnych można znaleźć w sprawozdaniu UE z postępów działań na rzecz klimatu za 2021 r., COM(2021) 960.
[41] Do zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 10c kwalifikowały się Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska i Rumunia. Malta i Łotwa zdecydowały się z niego nie skorzystać na 3. etapie.
[42] Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r., Dz.U. C 158 z 5.6.2012, s. 4.

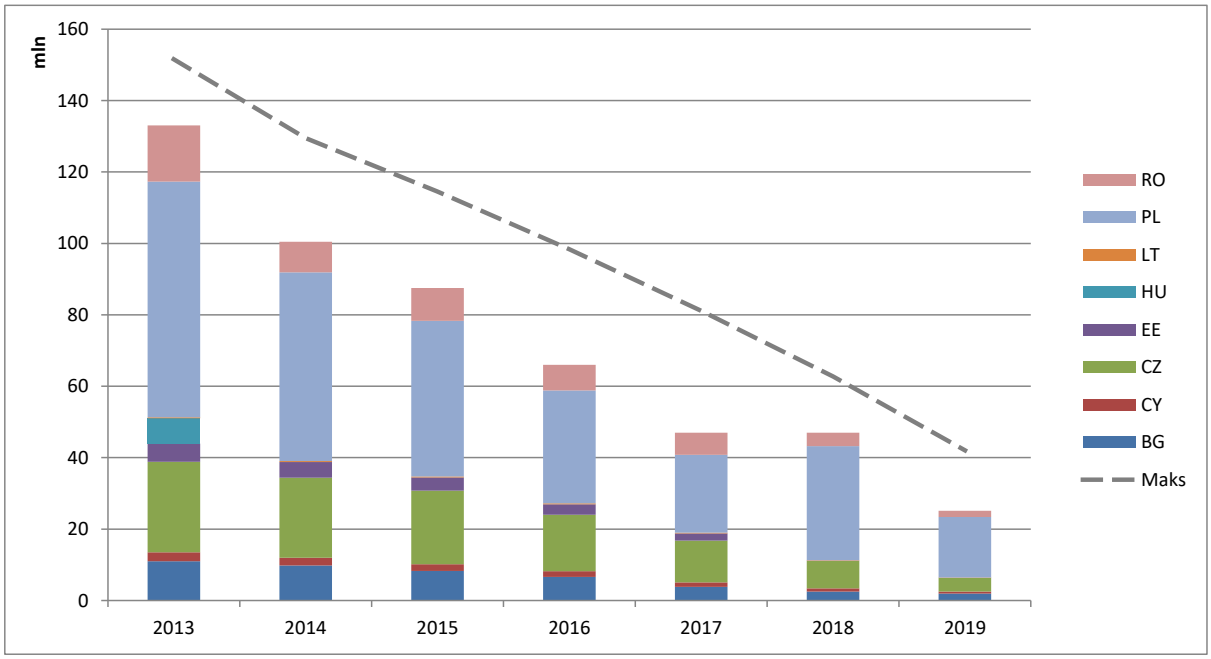
Wykres 3. Całkowite wsparcie na podstawie art. 10c w podziale na rodzaje inwestycji, 2013–2019.



Źródło: DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu

Na wykresie 4 przedstawiono liczbę uprawnień przydzielonych na podstawie art. 10c na lata 2013–2019 w podziale na poszczególne państwa członkowskie UE (na rok 2020 nie przydzielono żadnych uprawnień).

Wykres 4. Bezpłatne uprawnienia przydzielone na podstawie art. 10c, 2013–2019[43].



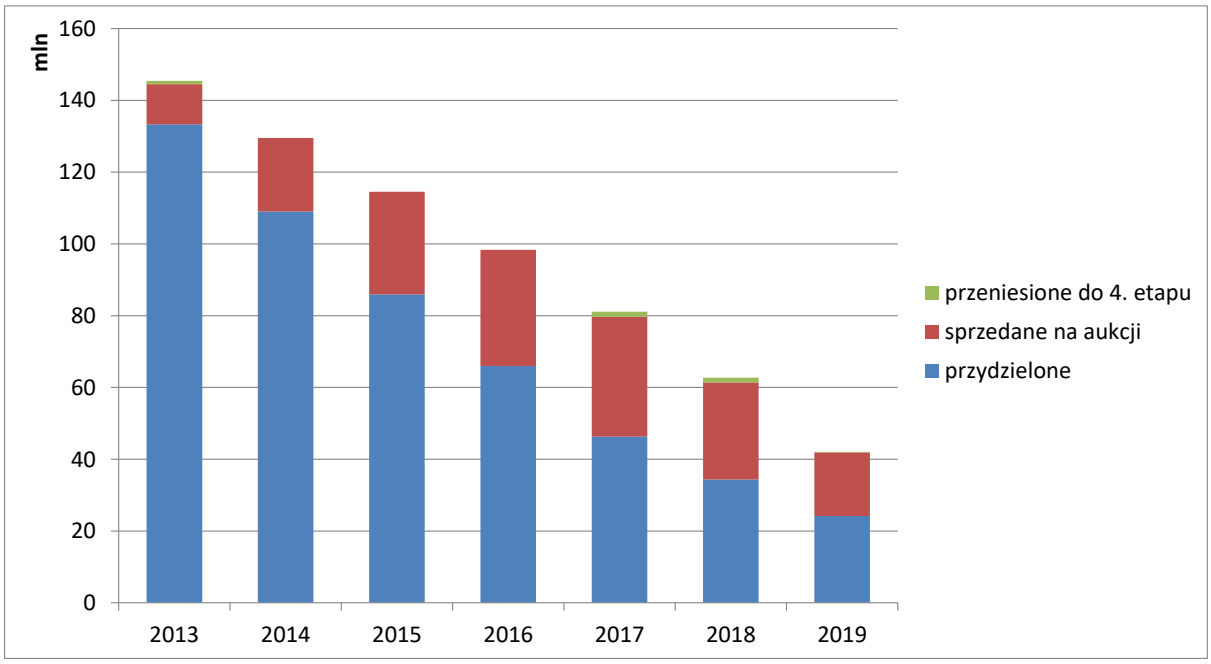
Źródło: DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu

W tabeli 6.1 w dodatku 6 do dokumentu roboczego służb Komisji załączonego do niniejszego sprawozdania wskazano liczbę uprawnień, które kwalifikujące się państwa członkowskie przydzieliły bezpłatnie wytwórcom energii elektrycznej w ramach 3. etapu. W tabeli 6.2 w dodatku 6 wskazano maksymalną liczbę uprawnień rocznie, które mają być przydzielone na podstawie art. 10c.

Uprawnienia przydzielone na podstawie art. 10c, które pozostały nieprzydzielone z 3. etapu, mogłyby zostać sprzedane na aukcji lub, zgodnie z dyrektywą EU ETS, przydzielone w ramach 4. etapu na inwestycje, o których mowa w art. 10c, wybrane w drodze przetargu konkurencyjnego lub przekazane do funduszu modernizacyjnego. Na wykresie 5 przedstawiono zakres, w jakim uprawnienia przydzielone na podstawie art. 10c z każdego roku 3. etapu zostały przydzielone, sprzedane na aukcji lub przeniesione do 4. etapu.

[43] Liczba uprawnień przyznanych zgodnie z art. 10c uwzględnionych na wykresie 4 może obejmować uprawnienia wydane z opóźnieniem w odniesieniu do poprzednich lat. Odpowiednie kwoty roczne wskazano w EUTL.

Wykres 5. Dystrybucja pozostałych uprawnień przydzielonych na podstawie art. 10c (przydzielonych, sprzedanych na aukcji, przeniesionych do 4. etapu)[44]



Źródło: DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu

W sumie w latach 2013–2019 przydzielono około 74 % dostępnych uprawnień na mocy art. 10c. Większość pozostałych uprawnień została sprzedana na aukcji, a jedynie niewielka ilość (około 0,5 %) została przeniesiona do 4. etapu. Liczbę nieprzydzielonych uprawnień sprzedanych na aukcji przez państwa członkowskie (lub których sprzedaż na aukcji zaplanowano) na podstawie odstępstwa przewidzianego w art. 10c w ramach 3. etapu przedstawiono w tabeli 6.3 w dodatku 6 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

Na 4. etapie w dalszym ciągu dostępny jest przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień na podstawie art. 10c dyrektywy EU ETS, jednak zostaną zaostrzone przepisy dotyczące przejrzystości, a kwalifikujące się państwa członkowskie będą miały możliwość wykorzystania całego przydziału na podstawie art. 10c lub części tego przydziału na wsparcie inwestycji w ramach funduszu modernizacyjnego. Bułgaria, Rumunia i Węgry opowiedziały się za dalszym stosowaniem art. 10c na 4. etapie[45] i są w trakcie opracowywania ram

[44] Wykres 5 obejmuje ilości przeznaczone do sprzedaży na aukcji z uprawnieniami z kalendarza sprzedaży aukcyjnej na 2021 r. włącznie. Uprawnienia przeniesione z 2013 r. do 4. etapu (912 630) miały być pierwotnie przydzielone pięciu węgierskim instalacjom, które w 2014 r. zostały uznane za niekwalifikujące się do otrzymania przydziału. W dniu 27 września 2019 r., zgodnie z art. 10c ust. 5 i art. 10d ust. 4 zmienionej dyrektywy EU ETS, Węgry poinformowały Komisję o zamiarze wykorzystania wszystkich 912 630 uprawnień przydzielonych na podstawie art. 10c, które nie zostały przydzielone do 2020 r., do wdrożenia odstępstwa przewidzianego w art. 10c w trakcie 4. etapu.

[45] Zgodnie z art. 10c ust. 2 do dnia 30 czerwca 2019 r. każde państwo członkowskie zamierzające skorzystać z fakultatywnego przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na modernizację sektora energetycznego w 4. etapie musiało opublikować szczegółowe krajowe ramy lub wykaz małych projektów, które miały otrzymać wsparcie. Postąpiły tak tylko Bułgaria, Węgry i Rumunia. Zgodnie z art. 10c ust. 5 państwa członkowskie mogły zdecydować do dnia 30 września 2019 r. o wykorzystaniu nieprzydzielonych bezpłatnych uprawnień z 3. etapu na opcjonalny przejściowy przydział

krajowych w celu wdrożenia tego przepisu. Ramy te muszą zostać zatwierdzone przez Komisję zgodnie z zasadami pomocy państwa[46]. Inne kwalifikujące się państwa członkowskie[47] postanowiły sprzedać swoje uprawnienia w ramach 4. etapu na aukcji lub przekazać je do funduszu modernizacyjnego. Liczbę uprawnień w 4. etapie, które mają być wykorzystane w ramach odstępstwa przewidzianego w art. 10c, przekazane do funduszu modernizacyjnego lub sprzedane na aukcji, podano w tabeli 6.4 w dodatku 6 do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

3.1.5 Program NER300

W 3. etapie program NER300 był wielkoskalowym programem finansowania projektów demonstracyjnych w dziedzinie innowacyjnych technologii niskoemisyjnych. Jego celem jest zademonstrowanie bezpiecznego dla środowiska wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnej energii ze źródeł odnawialnych na skalę komercyjną w UE. NER300 był finansowany z monetyzacji 300 mln uprawnień do emisji z rezerwy dla nowych instalacji. Fundusze przyznano na projekty wybrane w dwóch rundach zaproszeń do składania wniosków w grudniu 2012 r. i lipcu 2014 r.

W sumie w ramach programu NER300 wsparcie w wysokości 2,1 mld EUR przyznano 38 projektom dotyczącym energii ze źródeł odnawialnych i jednemu projektowi dotyczącemu wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w 20 państwach członkowskich. Do dnia 30 czerwca 2021 r. osiem projektów osiągnęło zdolność operacyjną: projekt dotyczący bioenergii Verbiostraw w Niemczech, projekt Windpark Handalm w Austrii dotyczący lądowej energii wiatrowej, projekty Veja Mate i Nordsee One w Niemczech dotyczące morskiej energii wiatrowej, projekt inteligentnej sieci energetycznej Puglia Active Network we Włoszech, projekty dotyczące pływających morskich elektrowni wiatrowych Vertimed we Francji i Windfloat w Portugalii, a także projekt dotyczący skupiania światła słonecznego Minos w Grecji. Dwa projekty, włoski projekt BEST dotyczący bioenergii i szwedzki projekt Windpark Blaiken dotyczący lądowej energii wiatrowej, uznaje się za zakończone[48].

Kolejne cztery projekty wybrane w wyniku drugiego zaproszenia do składania wniosków są w trakcie przygotowań. Z powodu pandemii COVID-19 zmieniono jednak daty ich rozpoczęcia[49]. Ze względu na trudności ze współfinansowaniem w ramach wymogów NER300 oraz trudny kontekst gospodarczy i polityczny, 23 projekty nie były w stanie zgromadzić wystarczającego dodatkowego finansowania i zostały wycofane z programu, uwalniając łącznie prawie 1,5 mld EUR.

---

bezpłatnych uprawnień w 4. etapie lub o sprzedaży tych uprawnień na aukcji (zob. tabela 6.3 w dodatku 6 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji).

[46] Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r., Dz.U. C 317 z 25.9.2020, s. 5.

[47] Do zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 10c na etapie 4. kwalifikują się Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Słowacja i Rumunia.

[48] Projekty operacyjne rozpoczęły się i są realizowane, natomiast projekty zrealizowane zakończyły się.

[49] Decyzja wykonawcza Komisji C(2021) 1712 zmieniająca decyzje wykonawcze C(2012) 9432 i C(2014) 4493 w odniesieniu do niektórych projektów w ramach programu finansowania NER 300, w szczególności projektów dotkniętych pandemią COVID-19.

W 2017 r. w zmienionej decyzji dotyczącej NER300[50] zezwolono na reinwestycję środków ponownie dostępnych w wyniku anulowania projektów w ramach pierwszej rundy zaproszeń do składania wniosków (708,7 mln EUR) w projekty wspierane w ramach istniejących instrumentów finansowych – projekty demonstracyjne dotyczące energii InnovFin oraz instrument dłużny w ramach instrumentu „Łącząc Europę", które są zarządzane przez Europejski Bank Inwestycyjny. Te projekty i związane z nimi rurociągi z powodzeniem dowodzą, że wprowadzony mechanizm mieszania działa skutecznie. Pełne przydzielenie niewydanych środków z programu NER300 spodziewane jest do końca 2022 r.

Pozostałe niewykorzystane środki z drugiej rundy zaproszeń do składania wniosków zostaną przekazane do funduszu innowacyjnego. Do tej pory do funduszu innowacyjnego przekazano 746,6 mln EUR.

Dodatek 7 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji zawiera więcej informacji na temat NER300.

3.1.6. Fundusz innowacyjny

W funduszu innowacyjnym w ramach EU ETS zebrano co najmniej 20 mld EUR[51] na lata 2020–2030, pochodzących ze sprzedaży na aukcji 450 mln uprawnień. Jest to zatem jeden z największych programów na świecie, którego celem jest finansowanie komercyjnych demonstracji innowacyjnych technologii niskoemisyjnych i rozwiązań przemysłowych służących obniżeniu emisyjności energochłonnych gałęzi przemysłu w Europie, innowacyjnych odnawialnych źródeł energii, magazynowania energii oraz wychwytywania, wykorzystywania i składowania dwutlenku węgla.

Komisja wraz z Europejską Agencją Wykonawczą ds. Klimatu, Środowiska i Infrastruktury ogłosiła pierwsze zaproszenia do składania wniosków w ramach funduszu innowacyjnego w 2020 r. Zaproszenia te spotkały się ze znacznym zainteresowaniem przedsiębiorstw różnej wielkości, które poszukiwały finansowania dla swoich innowacyjnych projektów w zakresie czystych technologii, w różnych sektorach i we wszystkich państwach członkowskich oraz w Islandii i Norwegii. W ramach zaproszenia dotyczącego dużych projektów[52] autorów 70 najlepiej ocenionych projektów (spośród 311 wniosków) zaproszono do złożenia pełnego wniosku w ramach drugiego etapu do dnia 23 czerwca 2021 r. Otrzymano 66 pełnych wniosków, w których wnioskowano o wsparcie w wysokości około 6 mld EUR, przy czym łączna kwota finansowania dostępna w ramach tego zaproszenia wynosiła 1 mld EUR. Wyniki oceny będą dostępne w czwartym kwartale 2021 r.

[50] Decyzja Komisji (UE) 2017/2172 z dnia 20 listopada 2017 r. zmieniająca decyzję 2010/670/UE w odniesieniu do rozdziału niewydatkowanych dochodów z pierwszej rundy zaproszeń do składania wniosków, Dz.U. L 306 z 22.11.2017, s. 24.

[51] Kwota zależy od opłaty za emisję gazów cieplarnianych; opłata za emisję gazów cieplarnianych stosowana w tym przypadku wynosi 40 EUR. W ramach pakietu mającego na celu realizację Europejskiego Zielonego Ładu Komisja proponuje znaczne zwiększenie środków funduszu innowacyjnego.

[52] Fundusz innowacyjny: zaproszenie do składania wniosków dotyczących dużych projektów.

Zaproszenie do składania wniosków dotyczących małych projektów[53] zostało zamknięte w dniu 10 marca 2021 r. po wpłynięciu 232 wniosków. Do finansowania wybrano 32 małe projekty, a ich autorów zaproszono do etapu przygotowania dotacji w lipcu 2021 r. na łączną kwotę 118 mln EUR. Wybrane projekty są zlokalizowane w 12 państwach członkowskich oraz w Islandii i Norwegii i przyczynią się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zarówno w sektorze energetycznym, jak i przemysłowym.

Do pomocy na rozwój projektu w ramach funduszu innowacyjnego wytypowano 15 dużych projektów na łączną kwotę 4 mln EUR.

3.1.7. Fundusz modernizacyjny

Fundusz modernizacyjny jest kluczowym instrumentem finansowania w ramach EU ETS, ustanowionym w celu wspierania dekarbonizacji w środkowych i wschodnich państwach członkowskich[54]. W ramach funduszu zgromadzono około 25 mld EUR[55], pochodzących z aukcji ponad 643 mln uprawnień[56] w 4. etapie.

Fundusz Modernizacyjny zaczął funkcjonować w styczniu 2021 r. W pierwszym cyklu dwuletnich wypłat zatwierdzono sześć wieloletnich programów na Węgrzech, w Polsce i w Czechach na łączną kwotę 304 mln EUR. Programy te obejmują inwestycje w energię odnawialną, efektywność energetyczną, inteligentne sieci energetyczne oraz rozwój sieci energetycznych i wspólnot energetycznych.

W tabeli 7.3 w dodatku 7 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono całkowitą liczbę uprawnień przypadających na państwo członkowskie będące beneficjentem w 4. etapie.

3.1.8. Rekompensata pośrednich kosztów emisji

Oprócz przydziału bezpłatnych uprawnień na pokrycie bezpośrednich kosztów emisji państwa członkowskie mogą przyznać pomoc państwa niektórym sektorom elektrochłonnym w celu rekompensaty kosztów emisji dwutlenku węgla wynikających z emisji pośrednich, tj. z wyższych cen energii elektrycznej spowodowanych przenoszeniem przez producentów energii elektrycznej kosztów nabycia uprawnień na konsumentów. W celu zapewnienia zharmonizowanego stosowania rekompensaty pośrednich kosztów emisji między państwami członkowskimi oraz zminimalizowania zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym Komisja przyjęła wytyczne w sprawie pomocy państwa w kontekście EU ETS. Pierwsze

[53] Fundusz innowacyjny: zaproszenie do składania wniosków dotyczących małych projektów.
[54] Państwami członkowskimi będącymi beneficjentami są Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia i Słowacja.
[55] Kwota zależy od opłaty za emisję gazów cieplarnianych; opłata za emisję gazów cieplarnianych stosowana w tym przypadku wynosi 40 EUR. W ramach pakietu mającego na celu realizację Europejskiego Zielonego Ładu Komisja proponuje zwiększenie środków funduszu modernizacyjnego o dodatkowe 2,5 % pułapu.
[56] Wielkość ta obejmuje transfery dokonywane do funduszu modernizacyjnego przez państwa członkowskie z puli uprawnień na podstawie art. 10 ust. 2b i art. 10c dyrektywy EU ETS. Początkowa wielkość funduszu modernizacyjnego wynosi prawie 276 mln uprawnień (zob. tabela 7.3 w dodatku 7 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji).

wydanie tych wytycznych miało zastosowanie do kosztów pośrednich poniesionych w latach 2013–2020[57]. Zostały one następnie zmienione, aby objąć okres 2021–2030[58].

W niniejszym sprawozdaniu wyszczególniono wydatki państw członkowskich w 2020 r. z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w 2019 r. w ramach pierwszego wydania wytycznych. Dane dotyczące rekompensaty kosztów pośrednich poniesionych w 2020 r. nie są jeszcze dostępne. Państwa członkowskie, które zdecydują się na rozpoczęcie lub kontynuację rekompensaty kosztów pośrednich poniesionych w 2021 r. i później, zgodnie ze zmienionymi wytycznymi, muszą zgłosić swoje programy Komisji.

Coraz większa liczba państw członkowskich rozpoczęła rekompensowanie kosztów pośrednich. Do tej pory Komisja zatwierdziła 16 programów w 15 państwach członkowskich. W 2020 r. Polska i Rumunia po raz pierwszy zaczęły rekompensować koszty pośrednie. W listopadzie 2020 r. Komisja zatwierdziła nowy program czeski[59], a w lipcu 2021 r. nowy program włoski[60]. Zarówno Czechy, jak i Włochy rozpoczną rekompensowanie kosztów pośrednich w 2021 r. (za koszty poniesione w 2020 r.).

W dyrektywie EU ETS określono, że w ciągu trzech miesięcy od końca każdego roku państwa członkowskie, które wdrożyły program rekompensaty kosztów pośrednich, powinny podać do wiadomości publicznej w łatwo dostępnej formie całkowitą kwotę przyznanej rekompensaty w podziale na sektory i podsektory będące odbiorcami. W tabeli 4 poniżej przedstawiono zestawienie opublikowanych przez państwa członkowskie danych dotyczących rekompensat wypłaconych w 2020 r. z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w 2019 r. Dane te zestawiono z dochodami z aukcji w 2019 r.

Tabela 4. Rekompensaty pośrednich kosztów emisji wypłacone przez państwa członkowskie UE i Zjednoczone Królestwo w 2020 r.[61]

Państwo członkowskie	Rekompensaty wypłacone w 2020 r. z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w 2019 r. (w mln EUR)	Liczba beneficjentów (instalacji)	Dochody z aukcji w 2019 r. (z wyłączeniem uprawnień do emisji lotniczych, w mln EUR)	Odsetek dochodów z aukcji przeznaczonych na rekompensaty kosztów pośrednich
DE	546	902	3 146,1	17,4 %
BE (FL)	89,4	108	353,5	30,9 %

[57] Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r., Dz.U. C 158 z 5.6.2012, s. 4.
[58] Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r., Dz.U. C 317 z 25.9.2020, s. 5.
[59] SA.58608
[60] SA.60787
[61] Komisja nie otrzymała pełnych danych na temat rekompensaty kosztów pośrednich dla Rumunii. Jeśli chodzi o Zjednoczone Królestwo, nie uwzględniono dochodów z aukcji, ponieważ w 2019 r. w imieniu Zjednoczonego Królestwa nie sprzedano na aukcji żadnych uprawnień zgodnie ze środkami ochronnymi przyjętymi w celu ochrony integralności środowiskowej EU ETS w przypadkach gdy prawo UE przestaje mieć zastosowanie do państwa członkowskiego występującego z UE.

BE (WL)	20	31		
NL	110,1	93	435,6	25,3 %
EL	42,2	48	503,3	8,3 %
LT	0,66	1	83,7	0,7 %
SK	4	10	244,4	4,1 %
FR	266,4	302	711,6	37,4 %
FI	74,6	61	217,4	34,3 %
ES	61	204	1 225,2	5,0 %
LU	10,6	4	16,8	63,0 %
PL	76,6 (340,9 PLN)	25	2 545,9	3 %
RO	Nie dotyczy	44	747,9	Nie dotyczy
UK	57,25 (50,9 GBP)	61	Nie dotyczy	Nie dotyczy

Łączne rekompensaty kosztów pośrednich wypłacone przez 13 państw członkowskich w 2020 r. z tytułu kosztów poniesionych w 2019 r. wyniosły co najmniej 1,358 mln EUR – ponad dwukrotnie więcej niż kwota wypłacona w 2019 r. (z tytułu kosztów poniesionych w 2018 r.). Ten znaczny wzrost był związany przede wszystkim ze wzrostem opłaty za emisję gazów cieplarnianych. W większości programów nie ma ustalonego budżetu, ale rekompensaty są przyznawane na podstawie faktycznie poniesionych kosztów pośrednich. Ponadto we wzorze obliczania rekompensaty określonym w wytycznych w sprawie pomocy państwa przyjęto, że przy obliczaniu wypłaconej rekompensaty państwa członkowskie muszą stosować średnią cenę terminową uprawnień z roku t-1. Oznacza to, że ceny terminowe z 2018 r. stosuje się do obliczania rekompensaty z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w 2019 r. W latach 2018–2019 opłata za emisję gazów cieplarnianych stosowana jako podstawa rekompensaty wzrosła z około 6 EUR do około 16 EUR.

W jednym z przepisów dotyczących przejrzystości w dyrektywie EU ETS określono, że państwa członkowskie, które w danym roku wydały ponad 25 % dochodów z aukcji na rekompensaty kosztów pośrednich, muszą opublikować sprawozdanie, w którym określą powody przekroczenia tej kwoty. W 2020 r. co najmniej pięć państw członkowskich przekroczyło limit 25 %, podczas gdy w 2019 r. nie miało to miejsca w żadnym państwie członkowskim. Ponadto średni udział całkowitej rekompensaty w porównaniu z całkowitymi dochodami z aukcji znacznie wzrósł: do 13,7 % w 2020 r. w porównaniu z 7,9 % w 2019 r.

Wraz ze wzrostem opłaty za emisję gazów cieplarnianych rosną zarówno dochody z aukcji, jak i rekompensaty kosztów pośrednich; w związku z tym względny udział powinien pozostać podobny. W 2019 r. wyższe opłaty za emisję gazów cieplarnianych nie przełożyły się jednak na wyższe dochody z aukcji, ponieważ był to pierwszy rok, w którym rezerwa stabilności rynkowej spowodowała zmniejszenie wolumenu uprawnień sprzedawanych na aukcji. W 2019 r. sprzedanych zostanie około 30 % mniej uprawnień niż w 2018 r. Porównując koszty pośrednie poniesione w 2019 i 2018 roku (rekompensaty wypłacone odpowiednio w 2020 i 2019 roku), należy więc wziąć pod uwagę fakt, że do określenia kwot rekompensat wykorzystywane są przyszłe opłaty za emisję gazów cieplarnianych. Ponieważ

średnia cena t-1 wzrosła bardziej niż dochody z aukcji, wzrósł również względny udział rekompensat w porównaniu z dochodami z aukcji.

Zmniejszenie dochodów z aukcji jest głównym powodem podawanym przez państwa członkowskie w celu wyjaśnienia wyższego udziału dochodów z aukcji wydanych na rekompensaty z tytułu pośrednich kosztów emisji dwutlenku węgla w 2020 r. Porównanie dochodów z aukcji w 10 państwach członkowskich, które przyznały rekompensaty zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. (z tytułu kosztów poniesionych odpowiednio w 2018 r. i 2019 r.), pokazuje, że dochody te zmniejszyły się o około 4,2 % z powodu rezerwy stabilności rynkowej zmniejszającej wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji. Inną przyczyną jest fakt, że niektóre państwa członkowskie mają stosunkowo wysoki udział gałęzi przemysłu elektrochłonnego, a co za tym idzie stosunkowo wysoką kwotę rekompensat kosztów pośrednich. Ponieważ te gałęzie przemysłu nie są bezpośrednimi emitentami CO_2, nie odgrywają one roli w podziale dochodów z aukcji między państwa członkowskie, który opiera się na historycznych emisjach. Ponadto państwa członkowskie o historycznie niskich emisjach wynikających ze stosunkowo niskoemisyjnego koszyka energetycznego mają tendencję do wykazywania stosunkowo wysokiego udziału dochodów z aukcji wykorzystywanych na rekompensatę kosztów pośrednich.

Można zatem stwierdzić, że wyższe kwoty rekompensat w 2020 r. są związane z rosnącymi opłatami za emisję gazów cieplarnianych. Fakt, że udziały w rekompensatach wzrosły, można wyjaśnić stosowaniem terminowej opłaty za emisję gazów cieplarnianych w celu określenia rekompensat oraz zmniejszeniem dochodów z aukcji ze względu na rezerwę stabilności rynkowej zmniejszającej wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji.

3.1.9. Międzynarodowe jednostki emisji

Na 3. etapie podmioty uczestniczące w EU ETS mogą korzystać z międzynarodowych jednostek emisji pochodzących z realizacji mechanizmu czystego rozwoju (CDM) i mechanizmu wspólnego wdrożenia (JI) protokołu z Kioto, aby wypełnić część swoich zobowiązań w ramach EU ETS. Jednostki te są instrumentami finansowymi, które powinny odpowiadać tonie CO_2 usuniętego z atmosfery lub ograniczeniu o tonę jego emisji do atmosfery dzięki realizacji projektu na rzecz redukcji emisji. Uczestnicy mogli korzystać z międzynarodowych jednostek emisji do końca cyklu zgodności w 2020 r.[62], z zastrzeżeniem norm jakościowych i ilościowych. Jednostki emisji nie były umarzane bezpośrednio, lecz wymieniane na uprawnienia w ramach EU ETS.

Na początku 3. etapu analitycy rynkowi oszacowali, że liczba uprawnień do międzynarodowych jednostek emisji wykorzystanych na 2. i 3. etapie (lata 2008–2020)

[62] Projekty mechanizmu czystego rozwoju i mechanizmu wspólnego wdrożenia generują jednostki emisji Kioto: jednostki poświadczonej redukcji emisji i jednostki redukcji emisji.

wyniesie około 1,6 mld jednostek emisji. Do dnia 1 maja 2021 r.[63] całkowita liczba wykorzystanych lub wymienionych międzynarodowych jednostek emisji wyniosła około 1,57 mld, czyli prawie 98 % szacowanego maksimum. Łączna liczba międzynarodowych jednostek emisji wymienionych w trakcie całego 3. etapu wyniosła jedynie około 506 mln.

Pełny przegląd umorzeń i wymiany międzynarodowych jednostek emisji znajduje się w tabelach 8.1, 8.2 i 8.3 w dodatku 8 do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

Zgodnie z przepisami dyrektywy EU ETS międzynarodowe jednostki emisji nie będą mogły być już dłużej stosowane w odniesieniu do zgodności EU ETS od cyklu weryfikacji zgodności z 2021 r. Gwarantuje to, że emisje są ograniczane na szczeblu krajowym, co zapewnia integralność środowiskową systemu, oraz że nadmierna podaż jest ograniczana, co pozwala zachować oszczędność kosztową systemu.

3.2. Popyt: uprawnienia wyłączone z obiegu

3.2.1. Redukcje emisji

Od rozpoczęcia 3. etapu w 2013 r. emisje z instalacji stacjonarnych objętych EU ETS (elektrownie i instalacje produkcyjne) spadły o prawie 29 % przyczyniając się do ogólnego spadku o około 43 % od czasu ustanowienia systemu w 2005 r.

W 2020 r. zweryfikowane emisje z instalacji stacjonarnych wyniosły 1,355 mln ton ekwiwalentu CO_2, co stanowi spadek o 11,4 % w porównaniu z 2019 r., na podstawie informacji zarejestrowanych w rejestrze UE. Jak pokazano w tabeli 5, spadek emisji był napędzany głównie przez produkcję energii elektrycznej i ciepła, gdzie emisje spadły o ponad 15 % w porównaniu z 2019 r., odzwierciedlając zarówno zmniejszone zużycie energii elektrycznej w związku z pandemią COVID-19, jak i obserwowane wcześniej trendy dekarbonizacji. Obejmują one zarówno przejście z produkcji energii elektrycznej z węgla na gaz ziemny, jak i zastępowanie paliw kopalnych przez odnawialne źródła energii. Emisje z instalacji przemysłowych zmniejszyły się o 7 %, co było największym pojedynczym spadkiem od początku 3. etapu, a PKB w UE-27 zmniejszył się o 6 % z powodu pandemii.

[63] Wymiana międzynarodowych jednostek emisji była możliwa do końca kwietnia 2021 r., tj. do zakończenia cyklu weryfikacji zgodności z 2020 r.

Tabela 5. Zweryfikowane emisje z instalacji stacjonarnych (w mln ton ekwiwalentu CO_2)[64].

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Całkowita liczba uprawnień	1 904	1 867	1 908	1 814	1 803	1 751	1 755	1 683	1 530	1 355
Zmiana w odniesieniu do roku x-1		-2,0 %	2,2 %	-4,9 %	-0,6 %	-2,9 %	0,2 %	-4,1 %	-9,1 %	-11,4 %
Zweryfikowane emisje z produkcji energii elektrycznej i ciepła	1 261	1 254	1 191	1 100	1 091	1 046	1 036	964	822	696
Zmiana w odniesieniu do roku x-1		-0,5 %	-5,0 %	-7,7 %	-0,8 %	-4,1 %	-1,0 %	-7,0 %	-14,7 %	-15,3 %
Zweryfikowane emisje z instalacji przemysłowych	643	613	717	714	712	704	719	719	708	659
Zmiana w odniesieniu do roku x-1		-4,7 %	17,0 %	-0,4 %	-0,3 %	-1,1 %	2,0 %	0,1 %	-1,6 %	-7,0 %
Stopa wzrostu realnego PKB UE-27 i UK	1,8 %	-0,4 %	0,3 %	1,8 %	2,3 %	2,0 %	2,6 %	2,0 %	1,6 %	-6 %[65]

Źródło: EUTL, dane dotyczące PKB zgodne z danymi zgłoszonymi przez Eurostat (kod tabeli: tec00115, dostęp w lipcu 2021 r.). Zweryfikowane emisje lotnicze przedstawiono oddzielnie w rozdziale 4.

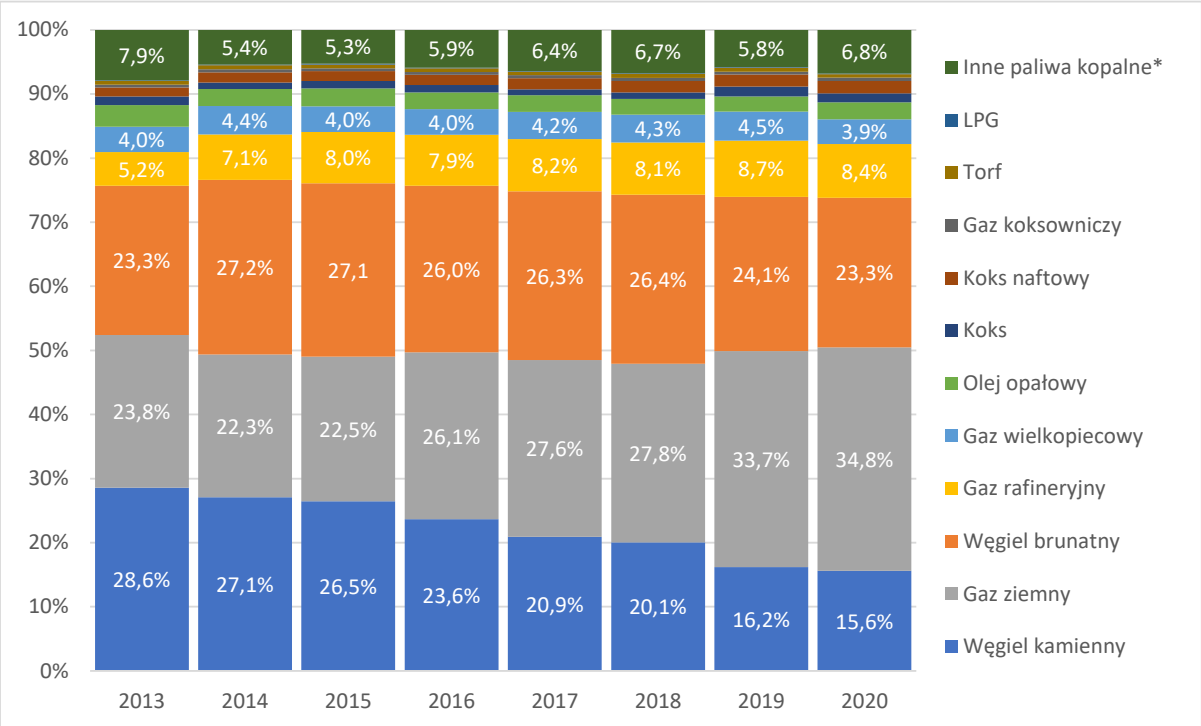
[64] Wartości dotyczące UE-27, Zjednoczonego Królestwa, Islandii, Liechtensteinu i Norwegii. Podział na produkcję energii elektrycznej i ciepła oraz przemysł w tabeli 7 oparto na klasyfikacji NACE ze sprawozdań państw członkowskich z 2020 r. dotyczących ich krajowych środków wykonawczych zgodnie z art. 11 dyrektywy EU ETS.

[65] Odsetek ten odzwierciedla jedynie stopę wzrostu PKB w UE-27, ponieważ dane dla UE-27 i Zjednoczonego Królestwa za rok 2020 nie są dostępne. Pozostałe stopy wzrostu do 2019 r. odzwierciedlają UE-27 + Zjednoczone Królestwo.

Niższe emisje w 2020 r., odzwierciedlające również efekt pandemii COVID-19, spowodowały spadek popytu na uprawnienia, co miało wpływ na ogólną nadwyżkę uprawnień na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, prowadząc do niewielkiego wzrostu w porównaniu z 2019 r. (zob. rozdział 3.2.2).

Jak pokazano na wykresie 6, w trakcie całego 3. etapu najważniejszymi strumieniami źródeł energii były węgiel kamienny, węgiel brunatny (i subbitumiczny) oraz gaz ziemny. Te trzy grupy stanowią łącznie około 75 % emisji z paliw kopalnych w każdym roku, jednak udział węgla kamiennego wyraźnie maleje, podczas gdy udział gazu ziemnego rośnie. Było to bardziej widoczne w latach 2019 i 2020 – emisje z węgla kamiennego stanowiły w tych dwóch latach udział zaledwie 16 % emisji ogółem (spadek w porównaniu do 29 % w 2013 r.), emisje z gazu ziemnego w 2020 r. wyniosły 35 % (wzrost w porównaniu do 24 % w 2013 r.), natomiast emisje z węgla brunatnego spadły nieznacznie z najwyższego poziomu 27 % w 2014 r. do 23 % w 2020 r. Podobnie jak we wcześniejszych latach, w ostatnim roku 3. etapu, inne znaczące źródła energii obejmowały głównie gaz rafineryjny (i inne gazy pochodzące z procesów technologicznych) oraz inne rodzaje paliw kopalnych, stanowiące odpowiednio 8,4 % i 6,8 % całkowitej zgłoszonej emisji ze spalania.

Wykres 6. Udział emisji według rodzaju paliwa (% całkowitych emisji z paliw w EU ETS, etykiet nie pokazuje się, jeśli paliwo nigdy nie przekracza 3 % całości), [*] nieobjęte innymi wyszczególnionymi paliwami[66].



[66] Dane dotyczące Zjednoczonego Królestwa obejmują okres do 2019 r. W 2020 r. uwzględniono jedynie dane dotyczące Irlandii Północnej. W 2021 r. Zjednoczone Królestwo nie przedłożyło sprawozdania sporządzonego na podstawie art. 21.

W oparciu o sprawozdania z 2021 r. sporządzone na podstawie art. 21 i przedłożone przez państwa członkowskie[67] emisje z biomasy objęte zerową stawką zmniejszyły się ze 150 Mt w 2019 r. do 142 Mt w 2020 r., czyli na podobnym poziomie jak w 2018 r. 2 163 z 9 623 instalacji (22,5 % wszystkich instalacji sprawozdawczych w ramach EU ETS) zgłosiło wykorzystanie biomasy. Całkowite emisje z biomasy w 2020 r. są około dziesięć razy niższe niż emisje z paliw kopalnych w sektorach objętych EU ETS. Emisje z biomasy nieobjęte zerową stawką są nadal minimalne, na poziomie około 0,9 Mt ekwiwalentu CO_2 i stanowią mniej niż 0,1 % całkowitych emisji objętych EU ETS.

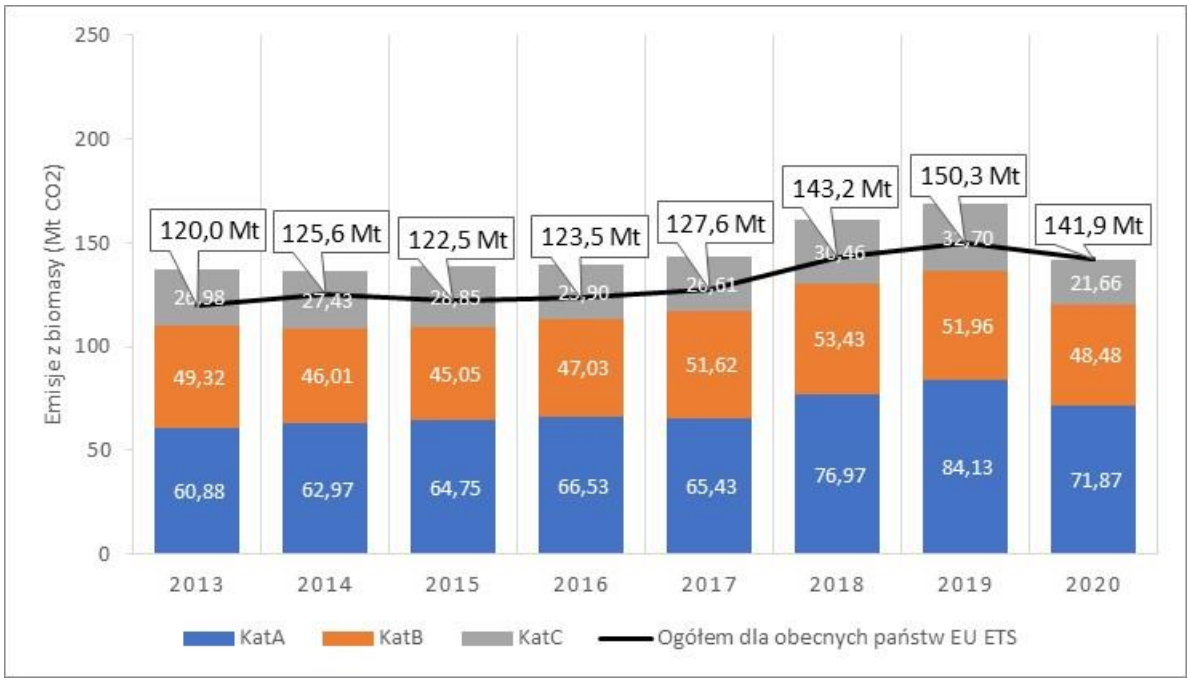
Od dnia 1 stycznia 2022 r. do emisji biomasy objętych zerową stawką będą miały zastosowanie w EU ETS nowe kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2018/2001 (dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii)[68]. Dzięki temu wzmocnione zostaną obecne kryteria dotyczące biopaliw i biopłynów w EU ETS oraz dodane nowe kryteria dotyczące biomasy stałej i gazowej. Na wykresie 7 rozróżniono instalacje kategorii A, B i C[69] oraz pokazano emisje pochodzące z biomasy zgłaszane w 3. etapie. Na wykresie wykluczono etap pochłaniania i wartość netto emisji.

[67] W 2021 r. Zjednoczone Królestwo nie przedłożyło sprawozdania sporządzonego na podstawie art. 21.

[68] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82.

[69] Instalacje kategorii C emitują ponad 500 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie, instalacje kategorii B emitują pomiędzy 500 000 a 50 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie, a instalacje kategorii A emitują mniej niż 50 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie. Instalacje o niskim poziomie emisji stanowią podzbiór instalacji należących do kategorii A, które emitują mniej niż 25 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie.

Wykres 7. Emisje pochodzące z biomasy o zerowej stawce w 3. etapie EU ETS (2013–2020) (w mln ton ekwiwalentu CO_2)[70]



Podział w 3. etapie zweryfikowanych emisji gazów cieplarnianych innych niż CO_2 pochodzących z instalacji stacjonarnych EU ETS według rodzaju gazu cieplarnianego (N_2O i perfluorowęglowodory) przedstawiono w tabeli 9.1 w dodatku 9 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

W 2020 r. dobrowolnie anulowano 92 812 uprawnień. W 3. etapie do końca czerwca 2021 r. odnotowano łącznie 498 435 dobrowolnie anulowanych uprawnień. Większość anulowanych uprawnień w 3. etapie została zatwierdzona przez posiadaczy rachunków w rejestrach Niemiec, Szwecji, Norwegii, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa.

3.2.2. Zachowanie równowagi między podażą a popytem

Na początku 3. etapu EU ETS charakteryzował się wysokim brakiem równowagi strukturalnej między podażą uprawnień a popytem na nie, odpowiadającym 2,1 mld uprawnień. Aby zaradzić temu brakowi równowagi, w 2014 r. Komisja w ramach środka krótkoterminowego przełożyła sprzedaż na aukcji 900 mln uprawnień z lat 2014, 2015 i 2016 na lata 2019–2020, a w ramach rozwiązania długoterminowego w 2015 r. stworzyła rezerwę stabilności rynkowej[71]. W ramach rezerwy stabilności rynkowej dostosowuje się wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji zgodnie z wcześniej określonymi progami

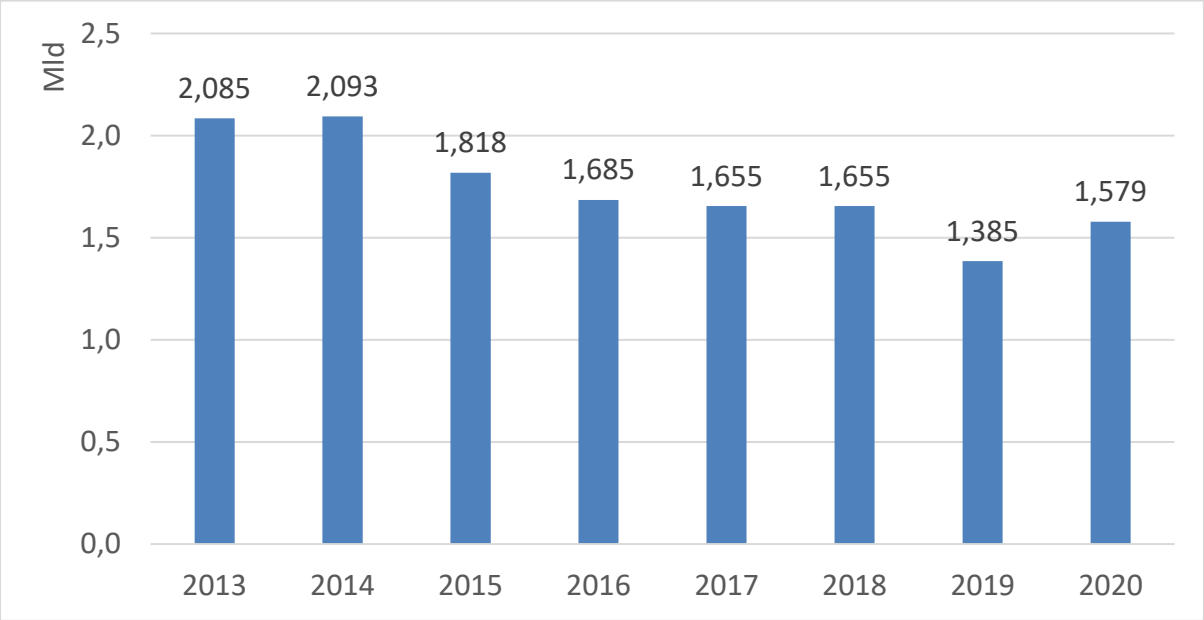
[70] Tabela zawiera dane dotyczące Zjednoczonego Królestwa do roku 2019 włącznie. Linia pokazuje całkowitą emisję z biomasy w obecnym zakresie EU ETS, natomiast słupki obejmują Zjednoczone Królestwo. Sumy wyświetlane na etykietach obejmują obecny zakres EU ETS bez Zjednoczonego Królestwa.

[71] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz.U. L 264 z 9.10.2015, s. 1.

łącznej liczby uprawnień znajdujących w obiegu (TNAC), tak aby utrzymać rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla w równowadze.

W latach 2018–2019, kiedy zaczęła funkcjonować rezerwa stabilności rynkowej, nastąpił znaczny spadek nadwyżki uprawnień z 1,65 mld do około 1,385 mld uprawnień.W 2020 r., w związku z niższym popytem, nadwyżka wzrosła do 1,579 mld uprawnień. Oczekuje się, że dodatkowa nadwyżka w 2020 r. zostanie zaabsorbowana w ciągu najbliższych dwóch do czterech lat. Na wykresie 8 przedstawiono zmiany poziomu nadwyżki na europejskim rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla do 2020 r.

Wykres 8. Nadwyżka uprawnień w 3. etapie EU ETS (2013–2020)



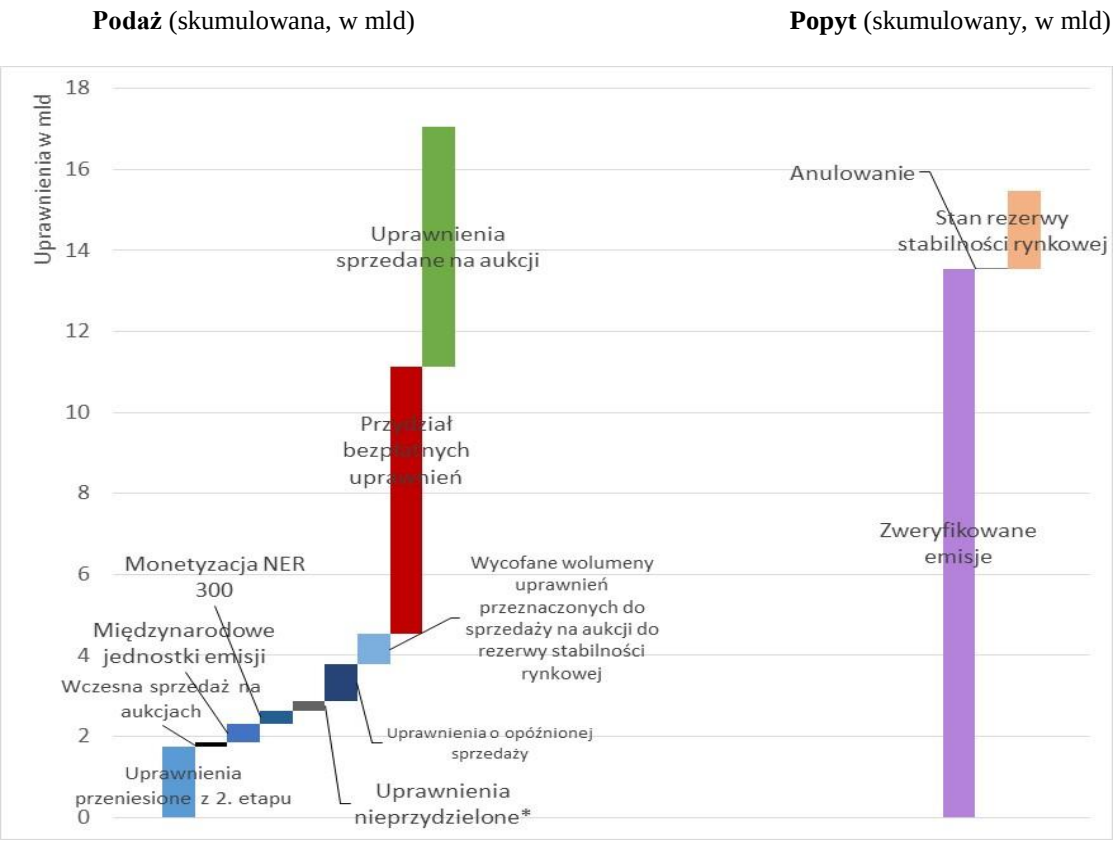
Źródło: DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu

Podczas przeglądu EU ETS w 2018 r.[72] wprowadzono istotne zmiany w funkcjonowaniu rezerwy stabilności rynkowej, jak pokazano na wykresie 10.1 w dodatku 10 do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

W niniejszym sprawozdaniu skonsolidowano dane dotyczące podaży i popytu, publikowane zgodnie z harmonogramem obowiązków sprawozdawczych wynikających z dyrektywy EU ETS oraz jej przepisów wykonawczych. Na Wykres 9 przedstawiono skład skumulowanej podaży i popytu w 2020 r. Odpowiednie dane opublikowano również w komunikacie Komisji w sprawie łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu dla celów rezerwy stabilności rynkowej. .[73]

[72] 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.
[73] C(2021) 3266 final

Wykres 9. Skumulowana podaż i skumulowany popyt w EU ETS na koniec 2020 r.



Źródło: DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu (*W chwili sporządzenia niniejszego sprawozdania nie była jeszcze dostępna ostateczna liczba uprawnień nieprzydzielonych instalacjom na mocy art. 10a ust. 7 dyrektywy 2003/87/WE oraz uprawnień nieprzydzielonych instalacjom z powodu zastosowania art. 10a ust. 19 i 20 tej dyrektywy).

W ramach przygotowań do rozpoczęcia funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej w 2019 r., od połowy maja 2017 r. Komisja regularnie publikowała informacje na temat łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu w poprzednim roku[74]. W maju 2021 r. po raz piąty opublikowano informacje na temat łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu – było to 1 578 772 426 uprawnień[75]. Po raz kolejny komunikacja prowadzi do umieszczenia uprawnień w rezerwie stabilności rynkowej, zmniejszając wolumen uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2021 i 2022.

Na podstawie funkcjonowania EU ETS w 2020 r. i 2021 r. łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu oraz zmienionego prawodawstwa, wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w 2021 r. zostały zmniejszone o niemal 40 % lub o blisko 320 mln uprawnień. Wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w 2022 r. zostaną zmniejszone w podobny sposób. Tabela 10.1 w dodatku 10 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji zawiera informacje na temat wkładów

[74] C(2017) 3228 final
[75] C(2021) 3266 final

do rezerwy stabilności rynkowej w podziale na państwa członkowskie od momentu uruchomienia rezerwy stabilności rynkowej w 2019 r. do końca 2021 r.

W 2021 r. Komisja przeprowadziła pierwszy przegląd rezerwy stabilności rynkowej[76], w ramach szerszej inicjatywy na rzecz wzmocnienia EU ETS[77]. Wykazała ona, że rezerwa stabilności rynkowej spełniała swój cel, jakim było zmniejszenie nadwyżki uprawnień i ustabilizowanie unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, nawet podczas pandemii COVID-19.

W ramach rezerwy stabilności rynkowej zaczęto rozwiązywać kwestię historycznej nierównowagi w 2019 r., co skutkowało poborem niemal 1 mld uprawnień. Obejmuje to dostosowanie dotyczące 264 mln uprawnień wycofanych z wolumenów uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w 2019 r., 397 mln uprawnień wycofanych z wolumenów uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2019–2020 oraz ponad 300 mln uprawnień, które zostaną wycofane z wolumenów uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2020–2021, co w każdym przypadku stanowi 24 % nadwyżki w poprzednim roku. Redukcja emisji w 2020 r. w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 spowoduje wzrost rezerwy stabilności rynkowej w latach 2021–2022 na poziomie 379 mln uprawnień.

Oczekuje się, że pobory uprawnień do rezerwy stabilności rynkowej nadal będą skutkować ograniczeniem podaży na akcjach w kolejnych latach, nadwyżka pozostanie powyżej górnego progu, a pandemia COVID-19 będzie miała wpływ na popyt. Rezerwa stabilności rynkowej w dalszym ciągu będzie przyczyniać się do rozwiązania kwestii historycznej nierównowagi powstałej w na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla na 2. i 3. etapie, a jednocześnie będzie służyć do reagowania na wpływ wstrząsu popytowego spowodowanego pandemią.

4. LOTNICTWO

Sektor lotnictwa jest objęty EU ETS od 2012 r. Pierwotne prawodawstwo obejmowało wszystkie loty rozpoczynające się lub kończące w EOG. UE ograniczyła jednak tymczasowo zobowiązania w ramach ETS do połączeń realizowanych przez linie lotnicze wszystkich przynależności państwowych odbywających się w obrębie EOG, co miało na celu umożliwienie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) opracowania globalnego środka rynkowego w zakresie ograniczenia emisji lotniczych.

[76] Przedmiotowa ocena skutków znajduje się w załączniku 7 do SWD(2021) 601 final.

[77] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, COM(2021) 551 final oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., COM(2021) 571 final.

W październiku 2016 r. zgromadzenie ICAO uchwaliło rezolucję w sprawie CORSIA, która wejdzie w życie w 2021 r. CORSIA stanowi mechanizm kompensacji CO_2 mający na celu stabilizację emisji netto pochodzących z międzynarodowego lotnictwa na stałych poziomach poprzez nabywanie i anulowanie międzynarodowych jednostek emisji. W świetle powyższego w 2017 r. wprowadzono zmiany do dyrektywy EU ETS, aby przedłużyć okres obowiązywania zakresu geograficznego EU ETS dla lotnictwa ograniczonego do obrębu EOG do końca 2023 r.

W wyniku porozumienia między UE a Szwajcarią dotyczącego powiązania ich rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla (zob. rozdział 7) od dnia 1 stycznia 2020 r. zakres EU ETS dla lotnictwa rozszerza się na wszystkie loty z terytorium EOG do Szwajcarii. Z kolei Szwajcaria stosuje swój ETS wobec wszystkich lotów kończących się w portach lotniczych EOG. W ten sposób zapewnia się równe warunki działania na trasach w obu kierunkach.

Na podstawie umowy o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE, zawartej w grudniu 2020 r. i stosowanej od dnia 1 stycznia 2021 r., EU ETS również nadal ma zastosowanie do lotów z EOG do Zjednoczonego Królestwa, natomiast nowy ETS Zjednoczonego Królestwa ma zastosowanie do lotów ze Zjednoczonego Królestwa do EOG.

W 2020 r. uprawnienia były wydawane zgodnie z zakresem geograficznym EU ETS dla lotnictwa ograniczonym do obrębu EOG i dodatkowo obejmującym Szwajcarię. Przydział bezpłatnych uprawnień wynosił niewiele ponad 32,5 mln uprawnień. Liczba ta obejmuje przydział bezpłatnych uprawnień (niewiele ponad 31,7 mln uprawnień) oraz niemal 0,8 mln bezpłatnych uprawnień przydzielonych ze specjalnej rezerwy dla nowych instalacji i szybko rosnących operatorów. Ponadto operatorzy statków powietrznych zarządzani przez administratorów krajowych w EOG otrzymali około 0,5 mln szwajcarskich bezpłatnych uprawnień do emisji lotniczych w ramach szwajcarskiego ETS.

Wolumeny uprawnień do emisji lotniczych zbywanych na aukcjach w 2020 r. wynosiły około 9,2 mln uprawnień.

Na 3 etapie EU ETS (w latach 2013–2020) odnotowano wzrost emisji lotniczych z roku na rok do 2020 r., kiedy to nastąpiło odwrócenie tej tendencji w wyniku pandemii COVID-19. W latach 2013–2019 emisje generowane w trakcie lotów objęte EU ETS wzrosły o 27,5 %. W 2020 r. z powodu panującej pandemii i powiązanych z nią ograniczeń związanych z podróżą zweryfikowane emisje pochodzące z działalności operatorów statków powietrznych zarządzanych przez państwa EOG spadły gwałtownie o 63 % w porównaniu z 2019 r. i wyniosły 24,9 mln ton CO_2 w ramach EU ETS oraz 0,3 mln ton w ramach szwajcarskiego ETS (25,2 mln ton CO_2 w tabeli 6 poniżej). Oznacza to, że do tej pory najwyższe wartości emisji lotniczych odnotowano w 2019 r. Tabela 6 w przedstawiono zestawienie zweryfikowanych emisji, przydziałów bezpłatnych uprawnień i wolumenów uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji dla sektora lotniczego od początku 3. etapu.

Tabela 6. Sektor lotnictwa: zweryfikowane emisje, przydziały bezpłatnych uprawnień i wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w latach 2013–2021 (w mln)

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zweryfikowane emisje (w mln ton ekwiwalentu CO_2)	84	53,5	54,8	57,1	61,5	64,4	67,5	68,2	25,2[78]	
Zmiana zweryfikowanych emisji w odniesieniu do roku x-1		-[79]	2,5 %	4,1 %	7,7 %	4,8 %	4,8 %	1 %	-63 %	
Przydział bezpłatnych uprawnień (UE-27 + Zjednoczone Królestwo + Islandia, Liechtenstein i Norwegia + Szwajcaria w latach 2020 i 2021)[80]	173,8	32,4	32,4	32,1	32,0	33,1	31,3	31,3[81]	32,5[82]	17,3[83]
Przydział bezpłatnych uprawnień ze specjalnej rezerwy dla nowych instalacji i szybko rosnących operatorów	0	0	0	0	0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,3
Wolumeny uprawnień sprzedane na aukcji	2,5	0	9,3	16,4	6,0	4,7	5,6	5,5	9,2	1,3[84]

Źródła: EUTL, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu

Wolumeny uprawnień do emisji lotniczych sprzedanych na aukcji w latach 2013–2015 odzwierciedlają decyzję współprawodawców z 2014 r. o tymczasowym odstępstwie[85] i

[78] W tym 0,3 mln ton w ramach szwajcarskiego ETS.
[79] Ze względu na różny zakres EU ETS zmiany tej nie można porównać z poziomami z zeszłego roku.
[80] Liczby te nie uwzględniają wszystkich przypadków zakończenia działalności przez operatorów statków powietrznych ani bezpłatnych uprawnień ze specjalnej rezerwy dla nowych instalacji i szybko rosnących operatorów, ani też zwrotów w 2012 r. wynikających ze zmiany zakresu.
[81] Gdyby uwzględnić liczby wstrzymane z powodu zakończenia działalności operatorów statków powietrznych, rzeczywisty przydział na 2019 r. byłby o 4 mln niższy od przedstawionych danych liczbowych (zob. przypis 8 w zawiadomieniu C/2020/8643, Dz.U. C 428I z 11.12.2020, s. 1). Przydział dotyczący Zjednoczonego Królestwa (4,31 mln uprawnień z łącznej liczby w 2019 r.), który zawieszono w 2019 r. ze względu na środki ochronne przyjęte przez Komisję, mające zapewnić ochronę integralności środowiskowej EU ETS, w przypadkach gdy prawo Unii przestanie mieć zastosowanie do państw członkowskich występujących z UE, wznowiono w 2020 r.
[82] Liczba ta uwzględnia loty z EOG do Szwajcarii oraz loty między EOG a Zjednoczonym Królestwem, zgodnie z umową o wystąpieniu.
[83] Liczba ta nie uwzględnia jeszcze lotów z EOG do Zjednoczonego Królestwa, które są objęte EU ETS zgodnie z umową o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a UE.
[84] Do końca czerwca 2021 r.

ograniczeniu zobowiązań w zakresie klimatu wyłącznie do przewozów lotniczych odbywających się w obrębie EOG. Zapewnienie zgodności z systemem przez sektor lotniczy zostało przełożone w przypadku 2013 r.[86] Zapewnienie zgodności z systemem w zakresie emisji lotniczych za lata 2013–2014 miało miejsce w okresie od stycznia do kwietnia 2015 r.

Włączenie sektora lotnictwa do EU ETS miało istotny wpływ na efektywność środowiskową systemu jako całości na 3. etapie. Do 2020 r. operatorzy statków powietrznych przekazali do umorzenia 308 mln uprawnień do emisji lotniczych oraz 139 mln uprawnień do emisji ogólnych. Ta druga liczba oznacza, że sektor lotniczy musiał nabyć duże wolumeny uprawnień od instalacji stacjonarnych i tym samym przyczynił się do ogólnej restrykcyjności i ambicji EU ETS.

Istotny wpływ pandemii COVID-19 na lotnictwo międzynarodowe miał również skutki dla mechanizmu CORSIA. W 2020 r. emisje lotnicze na świecie spadły do wartości poniżej 54 % poziomów z 2019 r.[87] W świetle tego wpływu przemysł lotniczy, wspierany przez liczne państwa uczestniczące ICAO, z powodzeniem wystąpił z wnioskiem o dostosowanie poziomu odniesienia CORSIA z pierwotnie planowanej średniej emisji z lat 2019–2020 na średnią z 2019 r. w fazie pilotażowej (lata 2021–2023). Ponieważ nie oczekuje się naprawy sytuacji przemysłu lotniczego przed 2023 r.[88] (powrót do poziomów ruchu z 2019 r.), prawdopodobnie w fazie pilotażowej CORSIA nie będzie żadnych zobowiązań dotyczących kompensowania dla linii lotniczych lub liczba takich zobowiązań będzie niewielka.

Zgodnie z dyrektywą EU ETS Komisja jest zobowiązana do przekazywania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań dotyczących podstawowego celu i ogólnego integralności środowiskowej CORSIA. Zgodnie z art. 3d dyrektywy Komisja musi również „przeprowadz[ić] badania dotyczące zdolności sektora lotnictwa do przenoszenia kosztów związanych z emisją CO_2 na klientów sektora [...] a jej celem jest sformułowanie wniosku o zwiększenie odsetka przydziałów rozdzielanych w drodze sprzedaży aukcyjnej”.

Jako element szerszego pakietu legislacyjnego służącego osiągnięciu celów Europejskiego Zielonego Ładu opublikowanego w dniu 14 lipca 2021 r. oraz w oparciu o dyrektywę EU ETS zmienioną w 2017 r.[89] Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany EU ETS w odniesieniu do lotnictwa[90]. Ocena skutków[91] towarzysząca temu wnioskowi zawiera

[85] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 377/2013/UE z dnia 24 kwietnia 2013 r. wprowadzająca tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L 113 z 25.4.2013, s. 1.

[86] Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 421/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r., Dz.U. L 129 z 30.4.2014, s. 1.

[87] ICAO, C-WP/15209, maj 2021 r.

[88] Eurocontrol, Wpływ pandemii COVID-19 na europejską sieć ruchu lotniczego, wrzesień 2021 r.

[89] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r., Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 7.

[90] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel redukcji emisji w całej gospodarce i odpowiednio wdrażającej globalny środek rynkowy, COM(2021) 552 final.

[91] Przedmiotowa ocena skutków znajduje się w SWD(2021) 603 final.

sprawozdanie z oceny CORSIA i badania przenoszenia kosztów. Cele tego wniosku jest wdrożenie mechanizmu CORSIA w prawie Unii w sposób spójny z celem UE w zakresie klimatu na rok 2030.

5. NADZÓR RYNKU

Na 3. etapie EU ETS (lata 2013–2020) wprowadzono solidne ramy prawne na potrzeby nadzoru nad unijnym rynkiem uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Od początku obowiązywania EU ETS instrumenty pochodne bazujące na uprawnieniach do emisji są zaklasyfikowane do kategorii instrumentów finansowych. Od stycznia 2018 r. uprawnienia do emisji na rynku kasowym[92] również są jednak zaklasyfikowane do kategorii instrumentów finansowych zgodnie z dyrektywą w sprawie rynków instrumentów finansowych[93] (MiFID). Klasyfikację uprawnień do emisji odzwierciedlono w szeregu aktów prawa wtórnego, w tym w rozporządzeniu w sprawie sprzedaży na aukcji[94], do celów nadzoru nad rynkiem pierwotnym (aukcje). W związku z powyższym cały handel uprawnieniami do emisji w praktyce podlega temu samemu systemowi mającemu zastosowanie do rynków finansowych UE.

Główne przepisy w zakresie rynków finansowych mające zastosowanie do handlu uprawnieniami do emisji to:

- **dyrektywa i rozporządzenie w sprawie rynków instrumentów finansowych (MIFID II/MIFIR),** w których określono wymogi w zakresie zezwoleń dotyczących systemów obrotu i pośredników finansowych (firmy inwestycyjne), ważne wymogi dotyczące sprawozdawczości i przejrzystości w celu uniknięcia nadużyć na rynku oraz przepisy dotyczące nadzoru i współpracy między właściwymi organami krajowymi;
- **rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku**[95] stanowiące zbiór przepisów unijnych zakazujących różnego rodzaju nadużyć na rynku, jakich jak wykorzystywania informacji poufnych lub manipulacja na rynku polegająca na stosowaniu praktyk, takich jak przekazywanie nieprawdziwych informacji lub plotek. Rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku ma zastosowanie do wszystkich uczestników rynku, niezależnie od tego, czy do nadużycia dochodzi na terytorium UE czy poza nim;

[92] Kontrakty, na podstawie których dostarczenie uprawnień następuje (niemal) natychmiast.
[93] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349.
[94] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.U. L 302 z 18.11.2010, s. 1.
[95] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 1.

- **dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy**[96], w której określono istotne zabezpieczenia chroniące przed praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

Nadzór nad rynkiem sprawują organy finansowe 27 państw członkowskich[97], których prace koordynuje europejski organ regulacji – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Zgodnie z przepisami dotyczącymi rynków finansowych systemy obrotu i firmy inwestycyjne podlegają rygorystycznym wymogom w zakresie sprawozdawczości i przejrzystości. Dzięki temu właściwe organy w państwach członkowskich mogą monitorować praktyki handlowe stosowane przez uczestników rynku. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nadużyć na rynku uczestnicy rynku są zobowiązani do niezwłocznego powiadamiania o podejrzanych zleceniach i transakcjach. Organy krajowe posiadają uprawnienia do podejmowania działań naprawczych lub nałożenia kar, jeżeli uznają, że określone zachowania powodują nadużycia na rynku.

Przepisy dotyczące rynków finansowych stanowią istotne zabezpieczenie chroniące integralność i przejrzystość unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Jak dotąd ustanowione ramy funkcjonują prawidłowo i mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia właściwego wdrożenia tych przepisów.

Każdego roku ESMA publikuje oszacowanie wielkości poszczególnych europejskich rynków, w tym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. W najnowszym oszacowaniu na 2020 r. z obliczeń ESMA wynika, że wartość ogólnego handlu uprawnieniami do emisji wynosi około 687 mld EUR[98]. Z tej kwoty instrumenty pochodne bazujące na uprawnieniach do emisji jak dotąd stanowią największy udział na rynku. Większość transakcji dokonuje się w systemach obrotu (około 95 %), a jedynie niewielki udział transakcji ma miejsce poza rynkiem regulowanym.

Instrumenty pochodne odgrywają kluczową rolę, gdyż dzięki nim operatorzy ETS mogą w elastyczny sposób zarządzać ryzykiem opłat za emisję gazów cieplarnianych. Takie kontrakty są oferowane na giełdach i przez pośredników finansowych, które mogą przygotować uprawnienia do emisji w formie różnych produktów finansowych w zależności od preferencji na rynku i ustanowionych ram prawnych.

Podobnie jak wszystkie rynki unijny rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla również odczuł skutki pandemii COVID-19 w 2020 r. W wyniku kryzysu cena uprawnień do emisji gwałtownie spadła do poziomu 14,71 EUR ze średniego poziomu 24,84 EUR w 2019 r.[99] Szybko nastąpiło jednak odbicie opłat za emisję gazów cieplarnianych. Analitycy rynkowi

[96] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73.

[97] Wykaz właściwych organów krajowych odpowiedzialnych na podstawie rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku można znaleźć na stronie internetowej ESMA.

[98] Opinia ESMA na temat działalności dodatkowej – obliczenie wielkości rynku – aktualizacja na rok 2020.

[99] Cena w dniu 23 marca 2020 r. (14,71 EUR).

wskazują, że rezerwa stabilności rynkowej spowodowała znaczną poprawę odporności rynku na poważne wstrząsy popytowe, takie jak wstrząs spowodowany światową pandemią.

Na cenę uprawnień do emisji może wpływać wiele czynników[100]. Czołowi analitycy rynkowi wskazują w szczególności na rezerwę stabilności rynkowej, która zapewnia absorpcję nadwyżki rynkowej, oraz oczekiwania uczestników rynku dotyczące długoterminowej polityki. Rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla charakteryzuje się dalekowzrocznością i przewidywaniem przyszłych zmian legislacyjnych. Bardziej ambitne cele klimatyczne na 2030 r., zawarte w Europejskim prawie o klimacie, wymagają niższego pułapu emisji w systemie EU ETS, co pociągnęłoby za sobą spadek podaży uprawnień. Zdaniem analityków uczestnicy rynku już uwzględniają tę oczekiwaną zmianę.

Podmioty objęte wymogami ETS nadal stanowią główną kategorię zarówno na rynku pierwotnym, jak i na rynku wtórnym. Liczba oferentów uprawnionych do udziału w aukcjach na wspólnej platformie aukcyjnej wzrosła nieznacznie do 90 zgodnie ze stanem na grudzień 2020 r. Zdecydowaną większość uczestników stanowili operatorzy (72 %), natomiast pozostałą część – firmy inwestycyjne i instytucje kredytowe (18 %), a także osoby zwolnione z wymogów określonych w MiFID (10 %)[101].

Na rynku wtórnym zgodnie z przepisami MiFID systemy obrotu i firmy inwestycyjne muszą zgłaszać właściwym organom pozycje posiadane w odniesieniu do uprawnień do emisji. Zbiorcze zestawienia pozycji utrzymywanych w odniesieniu do uprawnień do emisji przez poszczególnych uczestników rynku, w tym firmy inwestycyjne, również są publicznie dostępne i publikowane cotygodniowo na stronach internetowych ESMA[102]. Sprawozdania te stanowią odpowiednie wskazanie podziału wielkości między uczestników rynku i pokazują, że fundusze inwestycyjne, które mogą kojarzyć się z działaniami spekulacyjnymi, obecnie posiadają niewielką część wszystkich pozycji na rynku.

Na początku 4. etapu doszło do znacznej zmiany na rynku wtórnym. W przeszłości najwięcej transakcji na rynku wtórnym dokonywano na brytyjskiej giełdzie ICE Futures Europe. W dniu 7 czerwca 2021 r. platforma ICE London przekazała handel unijnymi uprawnieniami do emisji (zarówno na rynku kasowym, jak i instrumentami pochodnymi) swojej spółce zależnej w Niderlandach – ICE Endex. Handel w ICE Endex podlega nadzorowi niderlandzkiego organu właściwego do spraw rynków finansowych.

Wzrost cen energii w 2021 r. wzbudził ponowne zainteresowanie opłatami za emisję gazów cieplarnianych i systemem nadzoru nad unijnym rynkiem uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Panuje powszechne przekonanie, że głównym powodem tego wzrostu są rekordowe światowe ceny gazu, a wpływ wyższej opłaty za emisję gazów cieplarnianych jest znacznie

[100] Niektóre krótkoterminowe czynniki to ceny gazu i ropy naftowej, warunki pogodowe, produkcja energii ze źródeł odnawialnych, harmonogram akcji i przydział bezpłatnych uprawnień itp.
[101] Dotyczy to oddzielnej kategorii określonej w MiFID w odniesieniu do przedsiębiorstw zawierających transakcje w zakresie instrumentów finansowych, ale na zasadzie działalności dodatkowej (stanowiącej nieznaczną część ogólnego zakresu działalności).
[102] System cotygodniowych sprawozdań dotyczących pozycji towarowych instrumentów pochodnych.

mniejszy. W komunikacie Komisji z dnia 13 października 2021 r.[103] wskazano, że wpływ wzrostu ceny gazu na wzrost ceny energii elektrycznej dziewięciokrotnie przewyższa wpływ wzrostu opłat za emisję gazów cieplarnianych. Gwarantem uczciwości w kształtowaniu cen i funkcjonowaniu unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla jest solidny system nadzoru, któremu podlegają również inne rynki finansowe. Komisja ogłosiła jednak, że zwróci się do ESMA z wnioskiem o dalsze wzmocnienie monitorowania zmian na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

6. MONITOROWANIE, RAPORTOWANIE I WERYFIKACJA EMISJI

Na potrzeby 3. etapu (lata 2013–2020) i okresu po jego zakończeniu wymogi monitorowania, raportowania, weryfikacji i akredytacji EU ETS są harmonizowane w ramach rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania (rozporządzenie MRR)[104] oraz rozporządzenia w sprawie weryfikacji i akredytacji[105].

System monitorowania EU ETS zaprojektowano jako podejście modułowe, które gwarantuje operatorom wysoki stopień elastyczności, co pozwala zapewnić oszczędność kosztową przy jednoczesnym osiągnięciu wysokiej wiarygodności monitorowanych danych dotyczących emisji. W tym celu operatorzy mogą stosować kilka metod monitorowania („opartą na obliczeniach” lub „opartą na pomiarach”, a także – wyjątkowo – „rozwiązania rezerwowe”), w tym metody można łączyć w odniesieniu do poszczególnych części instalacji. W przypadku operatorów statków powietrznych dopuszczalne są jedynie podejścia oparte na obliczeniach, a główny parametr, który należy obliczyć dla lotów objętych EU ETS, stanowi zużycie paliwa. Wymóg, zgodnie z którym instalacje i operatorzy statków powietrznych muszą posiadać plan monitorowania zatwierdzony przez właściwy organ na podstawie rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania, zapobiega arbitralnemu wyborowi metod monitorowania i zmian czasowych (aby zapoznać się ze szczegółowym przeglądem monitorowania stosowanego w państwach uczestniczących w EU ETS, zob. rozdział 11.1 dodatku 11 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji).

W rozporządzeniu w sprawie weryfikacji i akredytacji wprowadzono zharmonizowane podejście do akredytacji weryfikatorów dla całej UE. Weryfikatorzy muszą zostać akredytowani przez krajową jednostkę akredytującą, aby móc przeprowadzać weryfikacje zgodnie z rozporządzeniem w sprawie weryfikacji i akredytacji. Ten jednolity system akredytacji zezwala na działanie weryfikatorów na zasadzie wzajemnego uznawania we wszystkich państwach uczestniczących, co umożliwia pełne korzystanie z rynku

[103] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia”, COM(2021) 660 final.

[104] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012, Dz.U. L 334 z 31.12.2018, s. 1.

[105] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2067 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 334 z 31.12.2018, s. 94.

wewnętrznego i zapewnia wystarczającego poziomu dostępności w całej UE (aby zapoznać się ze szczegółowym przeglądem wdrożenia rozporządzenia w sprawie weryfikacji i akredytacji w państwach uczestniczących w EU ETS, zob. rozdział 11.2 dodatku 11 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji).

Po pierwszej aktualizacji rozporządzenia MRR i rozporządzenia w sprawie weryfikacji i akredytacji w 2018 r., której celem było udoskonalenie, wyjaśnienie i uproszczenie przepisów dotyczących monitorowania, raportowania, weryfikacji i akredytacji oraz zwiększenie skuteczności systemu, drugą aktualizację obu rozporządzeń rozpoczęto w lutym 2019 r. Jej celem było rozwiązanie pozostałych kwestii, takich jak wdrożenie wersji przekształconej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. W rezultacie w dniu 14 grudnia 2020 r. przyjęto rozporządzenie wykonawcze Komisji 2020/2085 w sprawie zmiany rozporządzenia MRR[106] oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji 2020/2084 w sprawie zmiany rozporządzenia w sprawie weryfikacji i akredytacji[107].

Państwa uczestniczące w EU ETS stosują różne podejścia, jeżeli chodzi o właściwe organy odpowiedzialne za jego wdrażanie. W niektórych państwach zaangażowano szereg władz lokalnych, natomiast w innych wdrażanie jest o wiele bardziej scentralizowane (aby zapoznać się ze szczegółowym przeglądem uzgodnień administracyjnych w państwach uczestniczących w EU ETS, zob. rozdział 11.3 dodatku 11 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji). Zasadniczo organizacja administracji EU ETS w państwach uczestniczących okazała się w dużej mierze skuteczna przez cały okres 3. etapu.

Jeżeli chodzi o środki w zakresie zgodności, w dyrektywie EU ETS przewidziano karę w wysokości 100 EUR (indeksowanych według inflacji) za każdą tonę wyemitowanego CO_2, w przypadku której nie umorzono żadnego uprawnienia w wyznaczonym terminie, dodawaną do ceny umorzenia. Inne kary mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przy wdrażaniu EU ETS są określone na podstawie przepisów krajowych ustanowionych przez każde zainteresowane państwo (aby zapoznać się ze szczegółowym przeglądem zgodności z EU ETS w państwach uczestniczących, zob. rozdział 11.4 dodatku 11 do towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji).

Skuteczność systemu zapewniania zgodności uległa poprawie, ponieważ dzięki rozporządzeniu w sprawie monitorowania i raportowania państwa uzyskały możliwość wprowadzenia obowiązku sprawozdawczości elektronicznej. Przez cały 3. etap ponad połowa państw uczestniczących w EU ETS zgłosiła stosowanie formularzy elektronicznych do sporządzania planów monitorowania, raportów na temat wielkości emisji, sprawozdań z weryfikacji lub sprawozdań dotyczących udoskonaleń. Druga połowa państw

[106] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2085 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 423 z 15.12.2020, s. 37.
[107] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2084 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/2067 w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 423 z 15.12.2020, s. 23.

uczestniczących zgłosiła, że korzysta z pewnej formy zautomatyzowanych systemów informatycznych do celów sprawozdawczości EU ETS.

Przez cały 3. etap i pomimo trudnej sytuacji gospodarczej spowodowanej kryzysem związanym z COVID-19 mającym wpływ na cykle sprawdzania zgodności 2020 i 2021 poziom zgodności w ramach EU ETS pozostawał niezmiennie bardzo wysoki. Operatorzy odpowiadający za ponad 99 % emisji z instalacji stacjonarnych i lotnictwa przez większość lat wywiązało się ze swoich zobowiązań prawnych.

7. POWIĄZANIE EU ETS I SZWAJCARSKIEGO ETS

Negocjacje dotyczące powiązania EU ETS z rynkiem uprawnień do emisji dwutlenku węgla Szwajcarii zakończyły się na 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu w grudniu 2015 r. Na podstawie decyzji Rady (UE) 2017/2240[108] umowę w sprawie powiązania[109] podpisano, zastosowano tymczasowo od dnia 23 listopada 2017 r. i zatwierdzono w imieniu UE decyzją Rady (UE) 2018/219[110]. UE i Konfederacja Szwajcarska wymieniły się swoimi aktami ratyfikacji w dniu 6 grudnia 2019 r., po tym jak Konfederacja Szwajcarska rozszerzyła swój ETS na lotnictwo w drodze decyzji nr 2/2019 w dniu 5 grudnia 2019 r.[111] W rezultacie umowa w sprawie powiązania weszła w życie dnia 1 stycznia 2020 r.[112] Od tamtej pory emisje w 2020 r. w ramach EU ETS i szwajcarskiego ETS są objęte powiązanymi systemami.

Umowa w sprawie powiązania nie wpływa na niezależny charakter EU ETS i szwajcarskiego ETS. Oba systemy pozostają niezależne, w przeciwieństwie do systemów Islandii, Liechtensteinu i Norwegii, które są w pełni włączone do EU ETS za pomocą mechanizmów określonych w Porozumieniu EOG. W umowie w sprawie powiązania określono warunki i wymogi w zakresie powiązania tych dwóch systemów oraz ustanowiono mechanizm konieczny do zapewnienia przestrzegania warunków powiązania określonych w art. 25 dyrektywy o handlu emisjami[113].

[108] Decyzja Rady (UE) 2017/2240 z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii, i tymczasowego stosowania Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 322 z 7.12.2017, s. 1.
[109] Umowa między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 322 z 7.12.2017, s. 3.
[110] Decyzja Rady (UE) 2018/219 z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie zawarcia Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 43 z 16.2.2018, s. 1.
[111] Decyzja nr 2/2019 Wspólnego Komitetu ustanowionego na mocy Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z dnia 5 grudnia 2019 r. zmieniająca załączniki I i II do Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 314 z 29.9.2020, s. 68.
[112] Nota dotycząca wejścia w życie Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. L 330 z 20.12.2019, s. 1.
[113] Zgodnie z art. 25 dyrektywy EU ETS można powiązać ze „zgodnymi z nim obowiązkowymi systemami handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przewidującymi bezwzględne pułapy emisji".

Uwzględnienie lotnictwa w umowie w sprawie powiązania stanowiło podstawowy wymóg dla UE. Na podstawie art. 6 tej umowy Szwajcaria stosuje takie samo podejście w odniesieniu do zakresu, pułapu i przydziału uprawnień jakie jest stosowane w przypadku EU ETS. Szwajcarskie loty krajowe i loty ze Szwajcarii do EOG są objęte szwajcarskim ETS, natomiast loty z EOG do Szwajcarii podlegają EU ETS. Dzięki temu umowa w sprawie powiązania przyczynia się do integralności środowiskowej zarówno EU ETS, jak i ETS Szwajcarii.

Jak pokazano w tabeli 7, tych dwóch systemów nie porównuje się na podstawie ich wielkości, ale na podstawie wymogów jakościowych i względów związanych z ochroną integralności powiązanych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz równych szans dla operatorów.

Tabela 7. Porównanie EU ETS i szwajcarskiego ETS

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">EU ETS</th><th colspan="2">Szwajcarski ETS</th></tr>
<tr><td>Liczba uprawnień do emisji ogólnych sprzedanych na aukcjach w 2020 r.</td><td colspan="2">778 505 000</td><td colspan="2">265 000 (z których 175 000 sprzedano na aukcjach w 2021 r. w wyniku anulowania aukcji w 2020 r.)</td></tr>
<tr><td>Liczba uprawnień do emisji lotniczych sprzedanych na aukcjach w 2020 r.</td><td colspan="2">9 174 000</td><td colspan="2">196 500</td></tr>
<tr><td>Liczba bezpłatnych uprawnień do emisji ogólnych przydzielonych w 2020 r.</td><td colspan="2">66 775 8544</td><td colspan="2">4 391 331</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Liczba bezpłatnych uprawnień do emisji lotniczych przydzielonych operatorom w 2020 r.</td><td>Unijne uprawnienie do emisji lotniczych dla EU ETS</td><td>Szwajcarskie uprawnienie do emisji lotniczych dla szwajcarskiego ETS</td><td>Szwajcarskie uprawnienie do emisji lotniczych dla szwajcarskiego ETS</td><td>Unijne uprawnienie do emisji lotniczych dla EU ETS</td></tr>
<tr><td>32 486 017</td><td>501 278</td><td>570 696</td><td>473 521</td></tr>
<tr><td>Zweryfikowane emisje z instalacji stacjonarnych w 2020 r.</td><td colspan="2">1 355 141 953</td><td colspan="2">4 874 278</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Zweryfikowane emisje z działalności operatorów lotniczych w 2020 r.[114]</td><td>EU ETS</td><td>Szwajcarski ETS</td><td>Szwajcarski ETS</td><td>EU ETS</td></tr>
<tr><td>24 917 481</td><td>299 610</td><td>283 329</td><td>366 102</td></tr>
<tr><td>Liczba instalacji stacjonarnych w 2020 r.</td><td colspan="2">10 437[115]</td><td colspan="2">51</td></tr>
<tr><td>Liczba operatorów lotniczych w 2020 r.</td><td colspan="2">352[116]</td><td colspan="2">3</td></tr>
</table>

Źródło: EUTL i rejestr Szwajcarii[117]

[114] Niektórzy operatorzy lotniczy są objęci zobowiązaniami w zakresie zgodności w ramach obu systemów.
[115] Operatorzy niewyłączeni w 2020 r. na podstawie rejestru UE; emisje zgłosiło 10 317 operatorów.
[116] Operatorzy niewyłączeni w 2020 r. na podstawie rejestru UE; emisje zgłosiło 320 operatorów.

Od czasu wejścia w życie umowy w sprawie powiązania emisje generowane w ramach któregokolwiek z tych systemów można uwzględnić poprzez umorzenie uprawnień wydanych w ramach któregokolwiek z tych systemów. Operatorzy obu systemów zyskują dostęp do większego rynku, dzięki czemu może nastąpić przyrost wydajności. W tym celu, zgodnie z wymogiem określonym w art. 3 ust. 2 umowy, ustanowiono bezpośrednie powiązanie między rejestrami tych dwóch systemów w celu przekazywania uprawnień z rachunku w jednym systemie na rachunek w drugim systemie.

Po wejściu w życie umowy w sprawie powiązania w 2020 r. operatorzy (zarówno operatorzy instalacji stacjonarnych, jak i operatorzy lotniczy) wykorzystali 642 413 uprawnień wydanych w ramach szwajcarskiego ETS[118], korzystając z większej elastyczności, jaką zapewnia powiązanie EU ETS i szwajcarskiego ETS.

W tabelach 8 i 9 poniżej ukazano efekt powiązania lub stopień, w jakim operatorzy administrowani w ramach EU ETS (tabela 8) albo szwajcarskiego ETS (tabela 9) skorzystali z powiązania poprzez stosowanie uprawnień wydanych w ramach drugiego systemie w celu wykonania obowiązków w zakresie umorzenia.

W EU ETS instalacje stacjonarne wykorzystały uprawnienia w ramach szwajcarskiego ETS do celów zapewnienia zgodności z systemem jedynie w bardzo ograniczonym zakresie – 0,0044 % zobowiązań wypełnionych z wykorzystaniem mniej niż 60 000 szwajcarskich uprawnień do emisji ogólnych. Operatorzy statków powietrznych objęci EU ETS wypełnili 2,34 % zobowiązań z wykorzystaniem szwajcarskich uprawnień do emisji lotniczych, ale bez wykorzystania uprawnień do emisji ogólnych.

Tabela 8. Jednostki wykorzystane do celów zapewnienia zgodności w ramach EU ETS

EU ETS							
Instalacje stacjonarne	*Przydział bezpłatnych*	*Zweryfikowane emisje*	*Umorzone jednostki*				
			Ogółem	*EUA*	*CHU 2020*		
	1 446 263 544	1 355 141 953	1 348 077 920	1 348 018 396	59 524		
% łącznej liczby			*100%*	*99,9956%*	*0,0044%*		
Operatorzy lotniczy	*Przydział bezpłatnych uprawnień (w tym szwajcarski ETS) i sprzedaż na aukcji*	*Zweryfikowane emisje, w tym w ramach CH ETS*	*Umorzone jednostki*				
			Ogółem	*EUAA*	*EUA*	*CHUA 2020*	*CHU 2020*
	42 177 108	25 217 091	24 880 715	12 292 505	12 005 321	582 889	0
% łącznej liczby			*100%*	*49,41%*	*48,25%*	*2,34%*	*0,00%*

W ramach szwajcarskiego ETS instalacje stacjonarne wywiązały się z 0,19 % swoich zobowiązań, korzystając z uprawnień EU ETS. Uprawnienia do emisji lotniczych i ogólnych EU ETS odpowiadały natomiast ponad 40 % zgodności w przypadku operatorów statków

[117] Rejestr szwajcarskiego ETS.
[118] Na wykresie uwzględniono przydział bezpośredni.

powietrznych objętych szwajcarskim ETS. Wynikało to z przydziału uprawnień z UE otrzymanych przez niektórych operatorów w ramach szwajcarskiego ETS na pokrycie emisji objętych EU ETS.

Tabela 9. Jednostki wykorzystane do celów zapewnienia zgodności w ramach szwajcarskiego ETS

ETS Szwajcarii								
Instalacje stacjonarne	*Przydział bezpłatnych uprawnień i sprzedaż na aukcji (CHU)*	*Zweryfikowane emisje*	*Umorzone jednostki*					
			Ogółem	*EUA*	*CHU 2020*	*CER*		
	4 656 331	4 874 278	4 877 617	9 390	4 761 361	106 866		
% łącznej liczby			*100%*	*0,19%*	*97,62%*	*2,19%*		
Operatorzy lotniczy (administrowani przez Szwajcarię)	*Przydział bezpłatnych uprawnień (w tym EU ETS) i sprzedaż na aukcji*	*Zweryfikowane emisje, w tym w ramach EU ETS*	*Umorzone jednostki*					
			Ogółem	EUAA	EUA	CHUA	CHU	CER
	1 240 717	649 431	649 971	263 375	540	373 640	0	12 416
% łącznej liczby			*100%*	*40,52%*	*0,08%*	*57,49%*	*0,00%*	*1,91%*

Tabela 10. Przekazywanie uprawnień między EU ETS a szwajcarskim ETS, wrzesień 2020 r. – kwiecień 2021 r.

Przekazania (uprawnienie do emisji ogólnych i do emisji lotniczych z obu systemów)		
Z	*Do*	*Łączna liczba*
UE	CH	977 065
CH	UE	450 578
Saldo		**526 487**

8. WPŁYW WDROŻENIA DYREKTYWY W SPRAWIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ I REALIZACJI KRAJOWYCH PLANÓW W DZIEDZINIE ENERGII I KLIMATU NA EU ETS

W sprawozdaniu w sprawie funkcjonowania rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla należy uwzględnić wpływ wdrożenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i ogólny wpływ polityki i środków zawartych w zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu na funkcjonowanie EU ETS, w tym na równowagę między podażą a popytem uprawnień na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla[119]. Niniejszy rozdział dotyczy tych dwóch kwestii.

[119] Na podstawie art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 210) oraz art. 29 i 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

8.1 Wpływ wdrożenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej na EU ETS

Między EU ETS i dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej zachodzi szereg interakcji, szczególnie jeżeli środki z zakresu polityki mają wpływ na efektywność energetyczną operatorów objętych systemem. W art. 8 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej promuje się opłacalne środki w zakresie efektywności energetycznej poprzez nałożenie na dużych operatorów wymogu przeprowadzenia audytu energetycznego co cztery lata lub stosowania certyfikowanego systemu zarządzania energią lub środowiskiem. W ten sposób dużym operatorom łatwiej jest ustalić straty energii, potencjał w zakresie oszczędności energii i opłacalne środki służące ograniczeniu zużycia energii przez tych operatorów.

Główny przepis dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej służący bezpośrednio osiągnięciu oszczędności energii jest zawarty w art. 7, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą wprowadzić środki z zakresu polityki w celu osiągnięcia oszczędności energii[120]. Ponieważ państwa członkowskie mają wybór, na których sektorach chcą się skoncentrować, mogą istnieć interakcje między tymi środkami a obowiązkami wynikającymi z EU ETS. Jeżeli chodzi o ewentualny wpływ na sektory objęte EU ETS, środki państwa członkowskiego można podzielić na cztery kategorie:

- środki z zakresu polityki wdrożone w sektorach nieobjętych zakresem EU ETS i niewchodzących w bezpośrednie interakcje z systemem, takie jak zastąpienie starego pieca węglowego wydajniejszym kotłem opalanym biomasą;
- środki z zakresu efektywności energetycznej ukierunkowane na zmniejszenie zużycia energii dostarczanej przez sektory objęte ETS, takie jak energia elektryczna, system ciepłowniczy i rafinerie dostarczające paliwa na potrzeby transportu i ogrzewania. Środki te obejmują izolację budynków obsługiwanych przez system ciepłowniczy, wymianę urządzeń elektrycznych oraz środki dotyczące efektywności paliw transportowych. Chociaż stosowne decyzje leżą poza zasięgiem instalacji objętych EU ETS, sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla może stanowić zachętę do podjęcia działania przez uczestników rynku, zwłaszcza konsumentów;
- środki z zakresu polityki promujące działania skutkujące zmianą nośnika energii, takie jak zastąpienie grzejnika elektrycznego grzejnikiem solarnym (w wyniku czego spada zużycie energii w sektorze objętym ETS) lub zastąpienie kotła gazowego pompą ciepła (w wyniku czego wzrasta zużycie energii w sektorze objętym ETS).
- środki z zakresu polityki promujące efektywność energetyczną podstawowych procesów zachodzących w instalacjach objętych EU ETS.

Ostatnie wymienione środki wchodzą w bezpośrednią interakcję z EU ETS. W latach 2014–2020 Belgia, Niderlandy i Rumunia[121] zgłosiły środki z zakresu polityki na podstawie art. 7

[120] Zalecenie Komisji dotyczące transpozycji obowiązku oszczędności energii, C(2019) 6621 final.

[121] Państwa członkowskie miały obowiązek przedkładania corocznych sprawozdań do dnia 30 kwietnia 2020 r. Sprawozdanie końcowe dotyczące całego okresu objętego obowiązkiem ma zostać opracowane do marca 2022 r. Są to trzy państwa członkowskie, które opracowały środki ukierunkowane konkretnie na gałęzie przemysłu objęte EU ETS. Istnieje

skoncentrowane na instalacjach objętych ETS – dobrowolne porozumienia (w przypadku Belgii i Niderlandów) lub środki równoważne (w przypadku Rumunii)[122]. Środki te odpowiadały za duży udział łącznych oszczędności energii zgłoszonych w tych państwach za lata 2014–2018: 61 % w przypadku Belgii, 20 % w przypadku Niderlandów oraz 44 % w przypadku Rumunii[123]. Chociaż dobrowolne porozumienia stanowią, że operatorzy powinni zobowiązać się do osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej lub oszczędności energii, cele te nie ograniczają się do zużycia energii w ramach EU ETS. W praktyce większość oszczędności energii jest prawdopodobnie wynikiem poprawy efektywności energetycznej procesów przemysłowych objętych EU ETS, ale część oszczędności może pochodzić ze zużycia energii poza systemem (np. efektywność paliwowa w transporcie, efektywność energetyczna w biurach). Chociaż większość państw członkowskich uwzględnia w zakresie swoich działań co najmniej jeden środek z zakresu polityki ukierunkowany również na gałęzie przemysłu objęte również EU ETS, w danych zgłoszonych na podstawie art. 7 brak jest rozróżnienia między udziałem oszczędności z gałęzi przemysłu objętych systemem handlu emisjami, a oszczędnościami z innych (pod)sektorów.

W okresie od 2014 r. do czerwca 2020 r. przepisy art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej dotyczyły interakcji z EU ETS.

- Art. 7 ust. 4 lit. b) odnosił się do opcji, którą państwa członkowskie mogły wykorzystać przy obliczaniu wymaganej wielkości oszczędności energii w latach 2014–2020. Istniała możliwość wyłączenia z obliczeń całości lub części sprzedaży energii zużytej w lokalizacjach przemysłowych objętych EU ETS. Z opcji tej skorzystało 15 państw członkowskich[124].

- W art. 7 ust. 4 lit. c) państwom członkowskim zapewniono możliwość zgłaszania oszczędności energii uzyskanych dzięki środkom propagującym efektywność energetyczną po stronie podaży na poczet wielkości oszczędności energii obliczanej zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3. Z opcji tej skorzystały tylko trzy państwa członkowskie[125].

znacznie więcej środków ukierunkowanych na przemysł w ogóle (mogą one obejmować gałęzie przemysłu objęte zakresem EU ETS i funkcjonujące poza nim). Baza danych ODYSSEE-MURE poświęcona środkom służącym efektywności energetycznej w UE zawiera ponad 200 środków ukierunkowanych na przemysł w państwach członkowskich.

[122] Zarówno dobrowolne porozumienia, jak i środki równoważne są środkami alternatywnymi w rozumieniu art. 7b dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Pierwsza wersja dyrektywy przyjęta w 2012 r. zawierała niewyczerpujący wykaz alternatywnych środków, ale po zmianie dyrektywy w 2018 r. wykaz ten usunięto).

[123] Liczby te pochodzą z rocznych sprawozdań przedkładanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Udziały te są wyrażone w odniesieniu do łącznych oszczędności, których mowa w art. 7, zgłoszonych za lata 2014–2018.

[124] Nie można skorzystać z tej opcji w latach 2021–2030, ponieważ w tym okresie objętym obowiązkiem opcje przewidziane w art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nie zmniejszają minimalnej wymaganej wielkości skumulowanych oszczędności, por. art. 7 ust. 5 dyrektywy.

[125] Dania (oszczędność energii związana z systemem ciepłowniczym w ramach systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej), Rumunia (pakiet 5 środków dotyczących efektywności elektrowni, wysokosprawnej kogeneracji, efektywności sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz efektywności systemu ciepłowniczego) oraz Słowenia (3 środki dotyczące efektywności systemu ciepłowniczego).

Oszczędność energii uzyskana dzięki środkom z zakresu polityki efektywności energetycznej w ramach ETS zmniejsza popyt na uprawnienia. Wpływ na emisję gazów cieplarnianych jest bardziej złożony, ponieważ ETS ogranicza łączne emisje wszystkich objętych nim podmiotów, a rezerwa stabilności rynkowej zajmuje się nierównowagą między podażą a popytem. Oszczędność energii w sektorach objętych bezpośrednio ETS lub pośrednio z nim powiązanych może zatem przyczynić się do redukcji emisji lub do obniżenia opłat za emisję gazów cieplarnianych. Ponadto w zakresie, w jakim środki polityki efektywności energetycznej eliminują niedoskonałości rynku i bariery utrudniające stosowanie opłacalnych środków na rzecz oszczędności energii oraz przynoszą dodatkowe korzyści, umożliwiają one również uczestnikom redukcję emisji po niższych kosztach. Z kolei bodziec dotyczący opłat za emisję gazów cieplarnianych w ramach EU ETS przyczynia się do osiągnięcia celów UE i orientacyjnych krajowych celów w zakresie efektywności energetycznej na podstawie art. 3.

8.2 Wpływ realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na EU ETS

27 krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu sfinalizowanych w 2019 r. ukazuje różne podejścia państw członkowskich UE do pierwszego etapu transformacji w kierunku neutralności klimatycznej w latach 2021–2030.

Przeprowadzona przez Komisję ocena krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu[126] wykazała, że w ramach istniejących i planowanych środków państwa członkowskie planują redukcję emisji o 41 % poniżej poziomów z 1990 r., przekraczając tym samym wcześniejszy cel UE na 2030 r., który zakładał redukcję o 40 %. Z planów tych wynika również, że prawie wszystkie państwa członkowskie, które wykorzystują węgiel kamienny do wytwarzania energii elektrycznej, odchodzą od niego lub określiły daty odejścia od węgla. Łącznie 21 państw członkowskich jest już wolnych od węgla pod względem wytwarzania energii elektrycznej[127] albo zobowiązało się do stopniowego odchodzenia od węgla (w tym węgla brunatnego i torfu), wskazując konkretne daty w swoich krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu. W tym kontekście w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu przewiduje się, że do 2030 r. zużycie węgla spadnie o 70 % w porównaniu z 2015 r., a energia elektryczna ze źródeł odnawialnych będzie stanowić 60 % produkcji energii elektrycznej do 2030 r. Zmiany te miałyby bezpośredni wpływ na EU ETS, potencjalnie prowadząc do znacznego zmniejszenia emisji z sektora energetycznego, a w konsekwencji do spadku popytu na uprawnienia do emisji. W zakresie, w jakim wspomniany proces odchodzenia od węgla powodowane przez politykę przyspiesza, odchodzenie od węgla powodowane przez rynek emisji, a wpływ ten nie jest neutralizowany przez rezerwę stabilności rynkowej, może on obniżyć opłaty za emisję gazów cieplarnianych w ramach ETS.

[126] Ocena skumulowanych skutków zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (COM(2020) 564 final) jest dostępna pod adresem: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=PL
Indywidualne oceny Komisji poszczególnych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans/individual-assessments_en

[127] Belgia, Cypr, Estonia, Litwa, Luksemburg, Łotwa i Malta.

Przeprowadzona przez Komisję ocena wykazała również, że udział energii ze źródeł odnawialnych mógłby osiągnąć – w ramach istniejących i planowanych środków – od 33,1 % do 33,7 % w 2030 r. na poziomie unijnym, przekraczając cel zakładający co najmniej 32 % w 2030 r. Dalsze inwestycje i reformy w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określone w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu mogą dodatkowo zwiększyć ten udział. W odniesieniu do efektywności energetycznej należy zwiększyć ambicje, aby osiągnąć cel na 2030 r.[128] Chociaż ostateczne plany i środki planowane na poziomie UE świadczą o zwiększonej świadomości w tej kwestii, nadal należy podjąć znaczne starania, aby zniwelować lukę. W zakresie, w jakim zmiany te miałyby wpływ na sektory bezpośrednio objęte EU ETS lub pośrednio z nim powiązane, mogą one doprowadzić do spadku popytu na uprawnienia. Z kolei bodziec dotyczący opłat za emisję gazów cieplarnianych w ramach EU ETS przyczynia się do osiągnięcia krajowych celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej określonych w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu.

Od czasu przeprowadzonej przez Komisję oceny ostatecznych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w październiku 2020 r. niektóre państwa członkowskie dokonały zmian i dostosowań w swoich planach. Bardziej szczegółowe informacje na skutków tych działań można znaleźć w sprawozdaniu UE z postępów działań w dziedzinie klimatu z 2021 r.[129] Wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek przedstawienia aktualizacji swoich krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu w czerwcu 2023 r. (jako projekt) i 2024 r. (ostateczne plany). Powinny one odzwierciedlać zwiększone ambicje zgodnie z celem UE zakładającym redukcję emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. o co najmniej 55 % w stosunku do 1990 r., w tym potencjalnie z uwzględnieniem wyższych celów w zakresie efektywności energetycznej (oszczędności na poziomie 36–39 % końcowego i pierwotnego zużycia energii) i energii odnawialnej (40 % udział odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym UE) na 2030 r., zaproponowanych przez Komisję wraz z pakietem legislacyjnym służącym osiągnięciu celów Europejskiego Zielonego Ładu. Komisja oceni wszystkie zaktualizowane projekty planów do końca 2023 r., a ostateczne plany – do końca 2024 r.

9. WNIOSKI I PROGNOZA

Na 3. etapie EU ETS (2013–20) emisja gazów cieplarnianych z produkcji energii elektrycznej i instalacji przemysłowych objętych systemem zmniejszyła się o blisko 29 %[130], co przyczyniło się do ogólnego spadku o ok. 43 % od momentu uruchomienia systemu w 2005 r. Chociaż znaczny spadek emisji o 11,4 % w 2020 r. można niewątpliwie przypisać w dużym stopniu skutkom pandemii COVID-19, był to kolejny rok w niemal nieprzerwanym trendzie spadku emisji z roku na rok na 3. etapie Stanowi to odzwierciedlenie tendencji w zakresie dekarbonizacji zidentyfikowanych głównie w produkcji energii elektrycznej i ciepła.

[128] Luka wynosi 2,8 punktu procentowego w przypadku zużycia energii pierwotnej i 3,1 punktu procentowego w przypadku zużycia energii końcowej, w porównaniu z celem zwiększenia efektywności energetycznej o co najmniej 32,5 % do 2030 r.
[129] Sprawozdanie z postępów działań w dziedzinie klimatu z 2021 r., COM(2021) 951 final.
[130] W latach 2013–2020.

Dla potwierdzenia tej tendencji emisje sprzed okresu pandemii w 2019 r. spadły o ponad 9 % w porównaniu z 2018 r.

W lotnictwie emisja gazów cieplarnianych objęta systemem handlu emisjami wzrosła o 27,5 % w latach 2013–2019, zwiększając się co roku aż do 2020 r., kiedy to pandemia odwróciła tę tendencję i zweryfikowane emisje gwałtownie spadły o 63 % w porównaniu z 2019 r. Oznacza to, że do tej pory najwyższe wartości emisji lotniczych odnotowano w 2019 r.

Uzgodnione na 3. etapie zmiany przepisów mające na celu wzmocnienie EU ETS i rozwiązanie kwestii nadwyżki uprawnień przyniosły pozytywne rezultaty. W latach 2018–2019, kiedy zaczęła funkcjonować rezerwa stabilności rynkowej, nastąpił spadek znaczny spadek nadwyżki uprawnień z 1,65 mld do około 1,39 mld uprawnień. Chociaż w 2020 r. nadwyżka wzrosła z powodu niższego popytu, oczekuje się, że dodatkowa nadwyżka zostanie zaabsorbowana w ciągu najbliższych dwóch do czterech lat, co przyczyni się do właściwego funkcjonowania rynku. Ponadto, na podstawie opublikowanego wskaźnika nadwyżki i przepisów dotyczących EU ETS w odniesieniu do etapu 4. (2021–2030) wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w 2021 r. zmniejszono o niemal 40 %, a wolumeny w 2022 r. zostaną zmniejszone w podobny sposób.

Koniec 3. etapu, po rozpoczęciu funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej, charakteryzował się wzrostem zaufania uczestników rynku, czego odzwierciedleniem był silniejszy sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla. W 2020 i 2021 r., gdy pomimo trudnej sytuacji gospodarczej w sektorze przemysłu i lotnictwa wywołanej kryzysem związanym z COVID-19 sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla pozostał stabilny w 2020 r. i wzrósł znacznie w 2021 r., na co wpływ miały wysokie ceny gazu i przygotowywanie się rynku do skutków wyznaczenia ambitniejszych celów klimatycznych na 2030 r.

Wyższa cena uprawnień do emisji doprowadziła do znacznego wzrostu całkowitych dochodów ze sprzedaży aukcyjnych generowanych przez państwa uczestniczące w EU ETS. W okresie między 2012 r. a 30 czerwca 2021 r. dochody te przekroczyły 83,5 mld EUR, przy ponad 19 mld EUR wygenerowanych w 2020 r. i blisko 14 mld EUR w pierwszej połowie 2021 r.[131] Ogólnie na 3. etapie dużą część (75 %) tych przychodów wykorzystano na cele związane z klimatem i energią.

Przez cały 3. etap i pomimo trudnej sytuacji gospodarczej spowodowanej kryzysem związanym z COVID-19 podczas cykli sprawdzania zgodności 2020 i 2021, poziom zgodności w ramach EU ETS pozostawał niezmiennie bardzo wysoki. Operatorzy odpowiadający za ponad 99 % emisji zarówno z instalacji stacjonarnych, jak i lotnictwa przez większość lat wywiązywali się ze swoich zobowiązań prawnych. Architektura EU ETS jest nadal solidna, a organizacja administracyjna wprowadzona w państwach uczestniczących okazała się skuteczna.

[131] Dane liczbowe za 2020 r. obejmują UE-27, Islandię, Liechtenstein i Norwegię oraz Zjednoczone Królestwo, natomiast dane za 2021 r. obejmują tylko UE-27 oraz Islandię, Liechtenstein i Norwegię.

Pierwsze porozumienie o połączeniu EU ETS z innym systemem – szwajcarskim ETS – w ostatnim roku 3. etapu, sprzyja zwiększeniu elastyczności i efektywności obu rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla, umożliwiając operatorom obu systemów czerpanie korzyści z większego rynku.

Na kolejne lata – jako część pakietu mającego na celu realizację Europejskiego Zielonego Ładu przyjętego w lipcu 2021 r. – Komisja zaproponowała wzmocnienie pozycji i rozszerzenie roli ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, aby umożliwić UE osiągnięcie jej ambitnych celów klimatycznych. EU ETS pozostaje głównym filarem unijnej polityki klimatycznej. Kolejne sprawozdanie w sprawie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, którego publikację przewidziano na koniec 2022 r., zapewni przegląd funkcjonowania EU ETS w pierwszym roku etapu 4.