KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.10.2023 r.
COM(2023) 654 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2022 r. na podstawie art. 10 ust. 5 i art. 21 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE

{SWD(2023) 346 final}

Wykaz skrótów

CEF DI	instrument dłużny w ramach instrumentu „Łącząc Europę”
CEMS	system ciągłych pomiarów emisji
CORSIA	mechanizm kompensacji i redukcji CO2 dla lotnictwa międzynarodowego
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
EEX	Europejska Giełda Energii
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
ESMA	Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych
UE	Unia Europejska
EU ETS	unijny system handlu uprawnieniami do emisji
UE27	państwa członkowskie Unii Europejskiej
EUTL	dziennik transakcji Unii Europejskiej
ICAO	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego
InnovFin EDP	projekty demonstracyjne InnovFin w dziedzinie energii
IOSCO	Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych
IPCC	Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu
MSR	rezerwa stabilności rynkowej
KPEiK	zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu
NER	rezerwa dla nowych instalacji
TNAC	łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu

Spis treści

1. Wprowadzenie ... 3
2. Istotne zmiany legislacyjne ... 4
2.1. Reforma EU ETS w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu ... 4
2.2. Dyrektywa EU ETS w kontekście rozporządzenia w sprawie REPowerEU ... 5
3. Zakres EU ETS ... 6
3.1. Transport morski objęty zakresem EU ETS od 2024 r. ... 8
4. Pułap emisji ... 9
5. Sprzedaż uprawnień na aukcji ... 12
6. Przydział bezpłatnych uprawnień do emisji ... 15
7. Dochody z handlu uprawnieniami do emisji ... 18
7.1. Pośrednie koszty emisji dwutlenku węgla ... 19
7.2. Fundusz innowacyjny ... 21
7.3. Fundusz modernizacyjny ... 23
8. Redukcje emisji w EU ETS ... 25
9. Zachowanie równowagi między podażą a popytem na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla ... 30
10. Lotnictwo ... 31
11. Nadzór rynku ... 35
12. Ramy monitorowania i raportowania emisji ... 37
12.1. Nadzór i sprawozdawczość ... 37
12.2. Akredytacja i weryfikacja ... 38
12.3. Właściwe organy ... 39
12.4. Zgodność w ramach EU ETS ... 40
13. Powiązanie między EU ETS a szwajcarskim ETS ... 42
14. EU ETS w kontekście unijnego zarządzania kwestiami klimatu i energii ... 44
15. Wnioski i perspektywy na przyszłość ... 45

1. Wprowadzenie

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) stanowi podstawę polityki klimatycznej Unii Europejskiej, której celem jest zmniejszenie emisji w sposób racjonalny pod względem kosztów. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" w ramach systemu EU ETS ustanawia się w Europie limit emisji gazów cieplarnianych i nakłada opłatę za emisję tych gazów przez sektory energetyki i przemysłu, a także lotnictwa, które odpowiadają za około 40 % całkowitych emisji w UE. Opłaty za emisję gazów cieplarnianych są ustalane w systemie na podstawie mechanizmów rynkowych, w związku z czym stwarza on zachętę do zmniejszenia emisji w obszarach, w których jest to najmniej kosztowne. Opłaty za emisję gazów cieplarnianych determinują z kolei dochody generowane przez EU ETS, które są przeznaczane na inwestycje w działania w dziedzinie klimatu i transformację energetyczną.

Od uruchomienia w 2005 r. EU ETS przyczynił się do obniżenia o 37,3 % emisji z produkcji energii elektrycznej i cieplnej oraz produkcji przemysłowej[1], generując jednocześnie ponad 152 mld EUR dochodów z aukcji do podziału między państwa członkowskie. Państwa członkowskie przeważnie wykorzystały te dochody do finansowania inwestycji w transformację energetyczną i obniżenie emisyjności, a także środków społecznych wspierających zieloną transformację. Konieczne są jednak dalsze redukcje emisji, w tym w innych sektorach, aby osiągnąć w całej gospodarce cele klimatyczne zapisane w Europejskim prawie o klimacie[2]. EU ETS ma kluczowe znaczenie dla ich osiągnięcia w sposób racjonalny pod względem kosztów.

Aby osiągnąć neutralność klimatyczną do połowy stulecia, UE zobowiązała się do redukcji emisji do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. Aby zrealizować ten cel, Komisja Europejska przedstawiła w lipcu 2021 r. pakiet reform politycznych – „Gotowi na 55"[3] – obejmujący reformę EU ETS. Do czerwca 2023 r. Parlament Europejski i państwa członkowskie w Radzie UE zatwierdziły te i inne powiązane reformy. Większość zmian dotyczących ram EU ETS wejdzie w życie, począwszy od 2024 r.

W niniejszym sprawozdaniu podsumowuje się funkcjonowanie EU ETS w 2022 r. i w pierwszej połowie 2023 r. – zgodnie z zasadami obowiązującymi przed rewizją. Podsumowano w nim istotne zmiany legislacyjne, przedstawiono aktualne informacje na temat kluczowych elementów ram systemu oraz zestawiono nieciągłe wyniki tendencji w zakresie emisji oraz dochody z aukcji. Sprawozdanie jest przedstawiane zgodnie z art. 10 ust. 5 i art. 21

[1] Objęte ETS emisje z instalacji w sektorze energetycznym i przemysłowym w 2021 r., bez Zjednoczonego Królestwa, tylko sektor energetyczny w Irlandii Północnej, w porównaniu z dostosowaną wartością emisji objętych ETS z 2005 r. przy zachowaniu tego samego zakresu. Na podstawie przeglądarki danych ETS Europejskiej Agencji Środowiska, pobrano 29.8.2023.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

[3] Delivering the European Green Deal [Realizacja Europejskiego Zielonego Ładu], DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, 14.7.2021.

ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE[4] (dyrektywa EU ETS). Opiera się ono głównie na danych z rejestru Unii, dziennika transakcji Unii Europejskiej (EUTL) oraz na sprawozdaniach przedłożonych przez państwa członkowskie na podstawie art. 21 dyrektywy EU ETS. Towarzyszy mu dokument techniczny zawierający informacje uzupełniające (dokument roboczy służb Komisji[5]).

2. Istotne zmiany legislacyjne

W pierwszej połowie 2023 r. przyjęto istotne zmiany dotyczące ram EU ETS w kontekście pakietu „Gotowi na 55" oraz w ramach reakcji UE na kryzys energetyczny (REPowerEU). W niniejszym rozdziale podsumowano te zmiany. Po ich wejściu w życie zostaną one szczegółowo uwzględnione w przyszłych sprawozdaniach z funkcjonowania EU ETS.

2.1. Reforma EU ETS w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu

Następujące reformy przeprowadzone w ramach pakietu „Gotowi na 55" dotyczą dyrektywy EU ETS lub powiązanych z nią aktów prawnych. Do końca czerwca 2023 r. wszystkie zostały przyjęte:

i. reforma zwiększająca poziom ambicji w ramach EU ETS – przyjęta 10 maja 2023 r.[6],

ii. reforma wzmacniająca rezerwę stabilności rynkowej – przyjęta 19 kwietnia 2023 r.[7],

iii. reforma EU ETS dotycząca lotnictwa – przyjęta 18 stycznia[8] i 10 maja 2023 r.[9]

[4] 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).

[5] SWD(2023) 346 final

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 134). Zob. tekst skonsolidowany.

[7] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/852 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany decyzji (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (Dz.U. L 110 z 25.4.2023, s. 21). Zob. tekst skonsolidowany.

[8] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/136 z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii (Dz.U. L 19 z 20.1.2023, s. 1).

[9] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 115).

iv. reforma zasad dotyczących monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji pochodzących z transport morskiego – przyjęta 16 maja 2023 r.[10]

v. reforma ustanawiająca Społeczny Fundusz Klimatyczny w celu uzupełnienia nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do budynków, transportu drogowego i przemysłu stanowiącego niewielkie źródło emisji – przyjęta 10 maja 2023 r.[11]

vi. reforma ustanawiająca mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 – przyjęta dnia 10 maja 2023 r.[12],

Dzięki tym reformom przyspieszono redukcję emisji na podstawie dyrektywy EU ETS. W drodze ustanowienia od 2027 r. nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS 2) zakres handlu uprawnieniami do emisji rozszerzono ponadto na transport morski w ramach istniejącego systemu (zob. rozdział 3.1) oraz na budynki, transport drogowy i przemysł stanowiący niewielkie źródło emisji. Nadal wzmacnia się ramy EU ETS, aby zapewnić sprawne działanie systemu na rzecz osiągnięcia wyższego poziomu ambicji. Jednocześnie zmobilizowano jeszcze więcej zasobów pochodzących z handlu uprawnieniami do emisji, aby wspierać przyspieszoną, opartą na innowacjach i sprawiedliwą społecznie dekarbonizację – dzięki dochodom z aukcji rozdzielanym do budżetów krajowych, funduszowi innowacyjnemu i funduszowi modernizacyjnemu zasilanych przez EU ETS i Społecznemu Funduszowi Klimatycznemu. Społeczny Fundusz Klimatyczny utworzono równolegle z ETS 2, aby łagodzić wszelkie skutki społeczne ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w nowych sektorach.

Większość zmian wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2024 r., choć niektóre z nich już obowiązują. Wyniki wyżej wymienionych reform, w tym ich bieżące wdrażanie, omówiono szczegółowo w sprawozdaniu.

2.2. Dyrektywa EU ETS w kontekście rozporządzenia w sprawie REPowerEU

Aby zająć się podstawowymi przyczynami i skutkami kryzysu energetycznego wywołanego wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie, Komisja przedstawiła plan REPowerEU[13]. Obejmuje on ukierunkowane reformy i inwestycje mające na celu stopniowe uniezależnienie UE od importu paliw kopalnych z Rosji, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, propagowanie efektywności energetycznej i przyspieszenie transformacji w kierunku czystej

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/957 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/757 w celu włączenia transportu morskiego do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dodatkowych gazów cieplarnianych i emisji z dodatkowych typów statków (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 105).

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 1).

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 52).

[13] Komunikat Komisji – plan REPowerEU (COM(2022) 230 final).

energii. W celu wdrożenia planu w lutym 2023 r. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie 2023/435[14] (rozporządzenie w sprawie REPowerEU).

Rozporządzenie w sprawie REPowerEU przewiduje uruchomienie funduszu innowacyjnego jako jednego ze źródeł finansowania na potrzeby wdrożenia planu. Rozporządzeniem tym zmieniono ponadto dyrektywę EU ETS w celu skierowania do 31 grudnia 2030 r. na uzupełnienie funduszu innowacyjnego 27 mln nieprzydzielonych uprawnień z rezerwy stabilności rynkowej, które w przeciwnym razie stałyby się nieważne. Wyjaśniono to bardziej szczegółowo w rozdziałach 5 i 8.

3. Zakres EU ETS

Od początku 2021 r. EU ETS obowiązuje w 27 państwach członkowskich UE oraz państwach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – Islandii, Liechtensteinie i Norwegii (państwa uczestniczące w EU ETS), a także w odniesieniu do elektrowni w Irlandii Północnej[15]. Od stycznia 2020 r. EU ETS jest również powiązany ze szwajcarskim systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Sposób funkcjonowania tego powiązania opisano w rozdziale 13.

EU ETS obejmuje emisje z produkcji energii elektrycznej i cieplnej, sektora energochłonnego i lotnictwa w Europie. W 2022 r. emisje te stanowiły 36 % całkowitych emisji w UE i pochodziły z 8 640 elektrowni i ciepłowni oraz instalacji produkcyjnych, a także były generowane przez 390 operatorów statków powietrznych obsługujących przeloty między portami lotniczymi Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz z EOG do Szwajcarii i Zjednoczonego Królestwa. Większość instalacji w ramach EU ETS emituje mniej niż 50 000 ton ekwiwalentu dwutlenku węgla rocznie (ekwiwalent CO_2)[16] (70,7 %). Spośród nich 4 793 klasyfikuje się jako instalacje o niskim poziomie emisji[17]. Większość pozostałych instalacji emituje od 50 000 do 500 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie[18] (21,9 % ogółu emisji), a tylko niewielka część ponad 500 000 ton ekwiwalentu CO_2[19] (7,4 % ogółu emisji). Państwa uczestniczące w ETS zgłosiły, że w 2022 r. zamknięto 219 instalacji, z czego zamknięcie 133 wynikało ze zmniejszenia zdolności wytwórczej do poziomu poniżej 20 megawatów mocy cieplnej. Taka sytuacja powoduje, że instalacje znajdują się poniżej progu kwalifikującego je do objęcia EU ETS. Na rys. 1 przedstawiono podział instalacji objętych EU ETS według poziomu emisji w 2022 r.

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

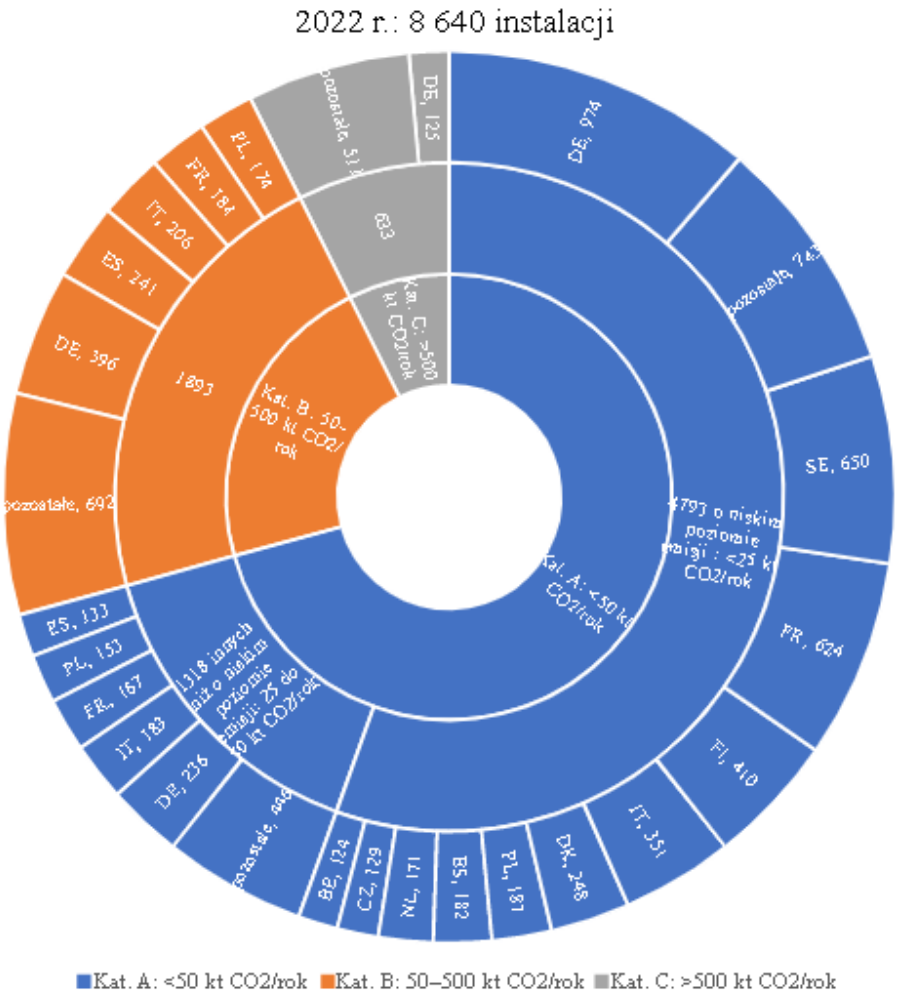
[15] Na podstawie Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej, który jest częścią Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

[16] Instalacje kategorii A.

[17] Podzbiór instalacji należących do kategorii A, które emitują mniej niż 25 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie.

[18] Instalacje kategorii B.

[19] Instalacje kategorii C.



Rysunek1: Liczba instalacji w podziale na kategorie emisji w 2022 r.

Aby zmniejszyć obciążenie administracyjne państwa mogą wyłączyć z EU ETS instalacje, które emitują mniej niż 25 000 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie, jeśli zostaną wprowadzone alternatywne środki redukcji emisji[20]. Od 2021 r. możliwe jest również wyłączenie z EU ETS instalacji, które emitują mniej niż 2 500 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie[21], a także jednostek rezerwowych lub zapasowych, które pracują mniej niż 300 godzin rocznie[22]. W 2022 r. 15 państw zdecydowało się na wyłączenie z systemu instalacji odpowiadających łącznie za 4,2 Mt ekwiwalentu CO_2. Stanowiło to 0,32 % emisji z instalacji objętych EU ETS.

W lotnictwie większość z 390 operatorów objętych regulacją w 2022 r. stanowili operatorzy wykonujący zarobkowe przewozy lotnicze (67 % ogółu)[23]. Łącznie 174 operatorów (45 %)

[20] Na podstawie art. 27 dyrektywy EU ETS.

[21] Na podstawie art. 27a ust. 1 dyrektywy EU ETS. W każdym z trzech lat poprzedzających powiadomienie Komisji. Emisje z biomasy są wyłączone.

[22] Na podstawie art. 27a ust. 3 dyrektywy EU ETS.

[23] Przykładem operatora wykonującego zarobkowe przewozy lotnicze jest pasażerska linia lotnicza świadcząca usługi na rzecz masowego odbiorcy. Przykładem operatora statku powietrznego użytkowanego w lotniczych przewozach niezarobkowych jest statek powietrzny stanowiący własność prywatną.

zaklasyfikowano jako małe podmioty uczestniczące w systemie[24], w tym 126 z 129 operatorów statków powietrznych użytkowanych w lotniczych przewozach niezarobkowych.

Oprócz emisji dwutlenku węgla (CO_2) EU ETS obejmuje podtlenek azotu (N_2O) pochodzący z produkcji kwasu azotowego, adypinowego, glioksylowego i glioksalu oraz perfluorowęglowodory (PFC) pochodzące z produkcji pierwotnego aluminium. W 2022 r. 22 państwa zgłosiły zezwolenia na działania objęte ETS uwalniające emisje inne niż CO_2. Jedynie Norwegia zgłosiła działalność polegającą na wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla. Państwa zgłaszające emisje inne niż CO_2 pochodzące z działalności objętej ETS przedstawiono w tabeli 1 w dokumencie roboczym służb Komisji[25].

3.1. Transport morski objęty zakresem EU ETS od 2024 r.

Zgodnie ze zmienioną dyrektywą EU ETS od stycznia 2024 r. system ten będzie obejmował emisje gazów cieplarnianych z transportu morskiego. Początkowo będzie to dotyczyło tylko emisji CO_2, a następnie – od 2026 r. – CH_4 (metanu) i N_2O. Uwzględnia się emisje ze wszystkich dużych statków (o pojemności brutto co najmniej 5 000 jednostek) wpływających do portów UE, niezależnie od bandery, pod jaką pływają, w odniesieniu do:

- 50 % emisji pochodzących z rejsów rozpoczynających się lub kończących poza UE (co umożliwia państwu trzeciemu podjęcie decyzji w sprawie odpowiednich działań w odniesieniu do pozostałej części emisji);
- 100 % emisji, które występują między dwoma portami UE, i gdy statki znajdują się w portach UE.

Transport morski jest znaczącym emitentem CO_2, generującym około 3–4 % całkowitej emisji CO_2 w UE (ponad 124 mln ton CO_2 w 2021 r.), przy uwzględnieniu wszystkich emisji podczas rejsów z UE i do UE[26]. Włączenie tego sektora do EU ETS zapewnia, aby przyczyniał się on do realizacji unijnych celów klimatycznych. Będzie też dodatkowo zachęcać do efektywności energetycznej, rozwiązań niskoemisyjnych oraz zmniejszenia różnicy cen między paliwami alternatywnymi a tradycyjnymi paliwami żeglugowymi.

System opiera się na przepisach obowiązujących w odniesieniu do innych sektorów objętych EU ETS, a także na rozporządzeniu (UE) 2015/757[27] dotyczącym monitorowania i raportowania emisji z transportu morskiego. Obowiązki sektora morskiego w ramach ETS będą wprowadzane stopniowo. W początkowym okresie stopniowego wprowadzania wymóg przekazywania do umorzenia uprawnień z tytułu emisji pochodzących z żeglugi będzie obowiązywał jedynie w odniesieniu do części tych emisji, jak określono poniżej.

[24] Zgodnie z art. 55 rozporządzenia (UE) 2018/2066 (zob. przypis 91).

[25] SWD(2023) 346 final

[26] Sprawozdanie Komisji – czwarte sprawozdanie roczne Komisji Europejskiej na temat emisji CO_2 z transportu morskiego (za lata 2018–2021) z 13.3.2023 (SWD(2023) 54 final).

[27] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE (Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 55).

- 2025 r.: w odniesieniu do 40 % emisji zgłoszonych w 2024 r.;
- 2026 r.: w odniesieniu do 70 % emisji zgłoszonych w 2025 r.;
- począwszy od 2027 r.: w odniesieniu do 100 % emisji zgłoszonych w 2026 r. i w późniejszych latach.

Stopniowe wprowadzanie nie podważa integralności środowiskowej EU ETS, ponieważ – w przypadku umorzenia mniejszej liczby uprawnień w porównaniu ze zweryfikowanymi emisjami z transportu morskiego za lata 2024 i 2025 – państwa członkowskie anulują liczbę uprawnień odpowiadającą tej różnicy.

Przewidziano klauzulę dotyczącą sprawozdawczości i przeglądu w celu monitorowania wdrażania przepisów mających zastosowanie do sektora morskiego, w szczególności w celu wykrywania przypadków omijania przepisów i zapobiegania mu na wczesnym etapie oraz w celu oceny istotnych zmian w Międzynarodowej Organizacji Morskiej.

4. Pułap emisji

Pułap w EU ETS określa maksymalny bezwzględny wolumen emisji, jaki mogą emitować podmioty objęte regulacją na danym etapie handlu uprawnieniami do emisji. Odpowiada on liczbie uprawnień wydanych na ten okres. Pułap zmniejsza się co roku, aby zapewnić osiągnięcie przez UE jej nadrzędnego celu redukcji emisji. Daje to również podmiotom objętym regulacją pewność co do spodziewanego niedoboru uprawnień.

Do emisji z instalacji i operatorów statków powietrznych stosuje się oddzielne pułapy. W 2022 r. pułap emisji z instalacji wynosił 1 528 579 492 uprawnień. W odniesieniu do lotnictwa w 2022 r. wydano 27 268 379 uprawnień.

W latach 2021–2023 pułap ten zmniejsza się o 2,2 % rocznie. W odniesieniu do kalkulacji pułapu emisji z instalacji odpowiada to 43 003 515 uprawnieniom rocznie. W tabeli 1 przedstawiono roczne dane liczbowe dotyczące pułapu EU ETS od 2021 r.

Tabela 1: Roczne dane dotyczące pułapu EU ETS dla instalacji i operatorów statków powietrznych

Rok	Roczny pułap (instalacje)	Roczny pułap (lotnictwo)
2021	1 571 583 007	28 306 545
2022	1 528 579 492	27 268 379

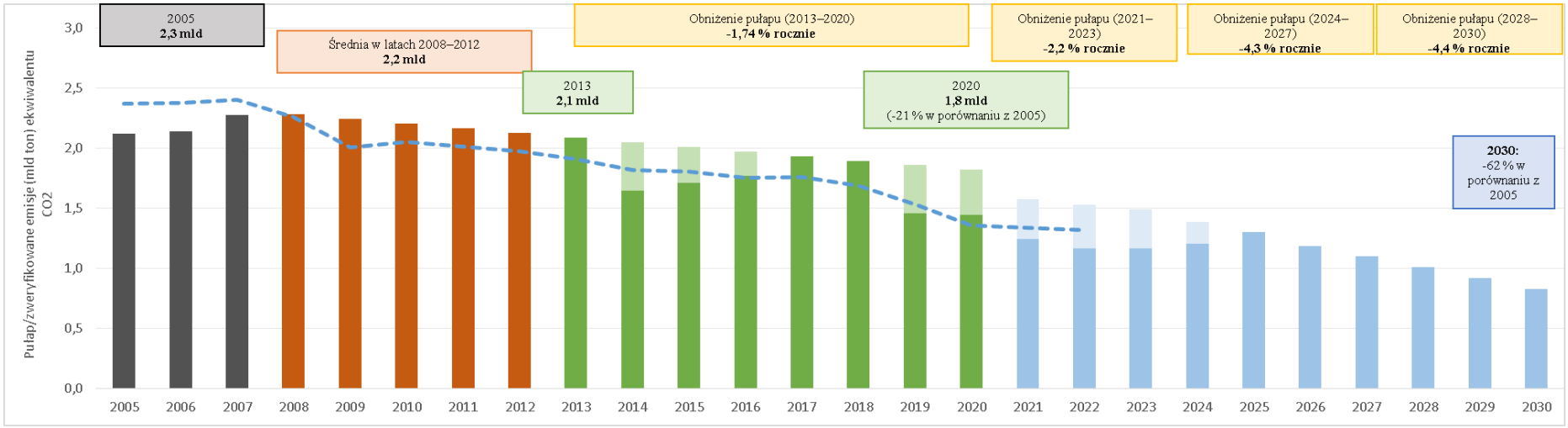
Zgodnie ze zmienioną dyrektywą EU ETS pułap emisji zaostrzono, aby zmniejszyć emisje – o 62 % do 2030 r. w porównaniu z 2005 r. – i dostosować je do unijnego celu klimatycznego na 2030 r. W tym celu współczynnik redukcji zwiększa się do 4,3 % rocznie w latach 2024–2027 i do 4,4 % rocznie, począwszy od 2028 r. Ponadto pułap ten zmniejsza się dwukrotnie – o 90 mln uprawnień w 2024 r. i o 27 mln uprawnień w 2026 r.

W dostosowaniach tych uwzględnia się już, że od 2024 r. emisje z transportu morskiego będą objęte EU ETS. Pułap na 2024 r. zwiększono o 78,4 mln uprawnień na podstawie średnich

emisji sektora zgłoszonych za lata 2018 i 2019. Komisja przyjęła decyzję (UE) 2023/1575[28] w celu uwzględnienia dostosowań pułapów, które wchodzą w życie w 2024 r.

Na rysunku 2 przedstawiono zmiany pułapu na wszystkich etapach EU ETS, w tym nachodzące redukcje.

[28] Decyzja Komisji (UE) 2023/1575 z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie puli uprawnień, które mają zostać wydane w całej Unii na 2024 r. w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz.U. L 192 z 31.7.2023, s. 30).



Rysunek2: Pułap emisji w EU ETS w porównaniu ze zweryfikowanymi emisjami (z uwzględnieniem rewizji dyrektywy EU ETS w 2023 r., tj. dostosowania do aktualnego poziomu emisji w 2024 r. i 2026 r., w tym sektora transportu morskiego w 2024 r., oraz współczynnik liniowy redukcji wynoszący 4,3 % w latach 2024–2027 i 4,4 % od 2028 r.). Nie uwzględniono lotnictwa. Ze względu na zmiany zakresu dane liczbowe za lata 2005–2007 nie są bezpośrednio porównywalne z ostatnimi danymi. Od 2021 r. EU ETS nie obejmuje już instalacji ze Zjednoczonego Królestwa, a jedynie wytwórców energii elektrycznej w Irlandii Północnej. Legenda: słupki (pułap), słupki o jasnym odcieniu w latach 2014–2016 (uprawnienia o opóźnionej sprzedaży z aukcji), słupki o jasnym odcieniu od 2019 r. (uprawnienia wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej), linia przerywana (zweryfikowane emisje).

5. Sprzedaż uprawnień na aukcji

Sprzedaż na aukcji pozostaje podstawową metodą rozdziału uprawnień w ramach EU ETS, stanowiąc 57 % pułapu[29]. Rozporządzenie w sprawie sprzedaży na aukcji[30] określa zasady mające na celu zapewnienie, aby aukcje odbywały się w sposób otwarty, przejrzysty, zharmonizowany i niedyskryminacyjny. Określa ono harmonogram, kwestie administracyjne i pozostałe aspekty sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji.

W 2022 r. aukcje nadal odbywały się za pośrednictwem Europejskiej Giełdy Energii AG (EEX):

- prowadzącej sprzedaż na aukcji jako wspólna platforma aukcyjna dla 25 państw członkowskich uczestniczących we wspólnym postępowaniu o udzielenie zamówienia,
- dla Polski, która wycofała się ze wspólnego postępowania o udzielenie zamówienia, jednak jeszcze nie wybrała odrębnej platformy aukcyjnej,
- dla Islandii, Liechtensteinu i Norwegii, po tym jak w 2019 r. zmieniono Porozumienie EOG, aby umożliwić im dołączenie do umowy dotyczącej wspólnego udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do wspólnej platformy aukcyjnej,
- dla Zjednoczonego Królestwa do sprzedaży na aukcji uprawnień dla wytwórców energii elektrycznej w Irlandii Północnej.

Platforma EEX prowadziła również sprzedaż aukcyjną dla Niemiec jako ich platforma aukcyjna „opt-out".

Tabela 2 zawiera przegląd rocznych wolumenów uprawnień sprzedanych na aukcji przez EEX od 2021.

Tabela2: Łączne wolumeny uprawnień sprzedanych na aukcji (1 stycznia 2021 r.–30 czerwca 2023 r.).

Rok	Uprawnienia do emisji ogólnych	Uprawnienia do emisji lotniczych
2021	582 952 500	3 785 500
2022	482 389 000	3 698 000
2023 (do 30 czerwca)	247 762 000	2 326 500

W 2022 r. przeprowadzono łącznie 222 aukcje, z czego dwie anulowano. 1 lutego aukcję na wspólnej platformie aukcyjnej anulowano z powodu problemu technicznego. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji odpowiedni wolumen uprawnień rozłożono na

[29] W praktyce dokładny udział uprawnień różni się, gdyż – w celu zasilenia rezerwy stabilności rynkowej – zmniejszono wolumen uprawnień sprzedawanych na aukcjach, podczas gdy wolumen uprawnień przeznaczonych do bezpłatnego przydziału nie uległ zmianie.

[30] 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).

cztery następne aukcje. 2 marca anulowano aukcję dla Polski, ponieważ całkowity wolumen ofert był mniejszy od wolumenu uprawnień sprzedawanych na aukcji. Aukcję anulowano zgodnie z art. 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji, a wolumen rozłożono także na cztery następne aukcje. W pierwszej połowie 2023 r. przeprowadzono 109 aukcji. W okresie tym nie anulowano żadnych aukcji.

Od lipca 2023 r. wolumeny uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji obejmują uprawnienia przydzielone z rezerwy stabilności rynkowej na rzecz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na podstawie rozporządzenia w sprawie REPowerEU. Do 31 sierpnia 2026 r. uprawnienia sprzedane na aukcji na podstawie rozporządzenia w sprawie REPowerEU wygenerują 20 mld EUR na rzecz Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności[31].

Na rysunku 3 znajduje się przegląd cen rozliczenia aukcji na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2022 r. i w pierwszej połowie 2023 r. Najwyższą cenę aukcyjną w 2022 r., wynoszącą 97,51 EUR, osiągnięto 8 lutego. Najniższą cenę, wynoszącą 57,91 EUR, odnotowano 7 marca 2022 r. w okresie zwiększonej zmienności rynku spowodowanej pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę. W 2022 r. średnia cena wyniosła 80,18 EUR. W pierwszej połowie 2023 r. przedział cenowy był węższy: od 75,04 EUR (w dniu 17 stycznia) do 96,33 EUR (w dniu 28 lutego).

Platforma aukcyjna regularnie publikuje szczegółowe wyniki każdej aukcji na swojej stronie internetowej[32]. 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 z aukcji państw uczestniczących w ETS. [33]



Rysunek3: Ceny rozliczenia aukcji uprawnień do emisji ogólnych (1 stycznia 2022 r.–30 czerwca 2023 r.).

[31] Aktualne informacje na temat przepisów, zmieniony opublikowany kalendarz aukcji na 2023 r., DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, 23.7.2023.

[32] EEX, aukcje w ramach EU ETS.

[33] Sprawozdania z aukcji, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, 30.6.2023.

6. Przydział bezpłatnych uprawnień do emisji

Chociaż sprzedaż na aukcji stanowi podstawową metodę rozdziału uprawnień w EU ETS, znaczny wolumen uprawnień jest przydzielany bezpłatnie podmiotom objętym regulacją, aby zapobiec ryzyku ucieczki emisji[34]. Przydział bezpłatnych uprawnień do emisji jest środkiem przejściowym skierowanym głównie do sektora przemysłu.

W specjalnym wykazie sektorów i podsektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji określa się sektory, które kwalifikują się do otrzymania przydziału bezpłatnych uprawnień w wysokości 100 % odpowiednich poziomów wskaźników emisyjności. Wykaz dla lat 2021–2030[35] zawiera 63 sektory i podsektory odpowiedzialne za około 94 % emisji przemysłowych w EU ETS.

Przydział bezpłatnych uprawnień dla określonych sektorów opiera się na wskaźnikach emisyjności. Wskaźniki te odzwierciedlają średnią intensywność emisji na jednostkę produktu 10 % najwydajniejszych instalacji w każdym sektorze. Wskaźniki emisyjności są stopniowo obniżane, aby zwiększyć zachętę do dekarbonizacji i wspierania innowacji w danym sektorze. W 2021 r. Komisja zaktualizowała wartości wskaźników ETS[36] mające zastosowanie w pierwszym okresie, na który przydzielane są uprawnienia (2021–2025). Wskaźniki zostaną zaktualizowane na drugi okres, na który przydzielane są uprawnienia (2026–2030). Zgodnie ze zmienioną dyrektywą EU ETS roczne stopy redukcji emisji zostaną następnie zwiększone w celu pobudzenia dalszej transformacji przemysłowej: stopa minimalna z 0,2 % do 0,3 %, a stopa maksymalna – z 1,6 % do 2,5 %.

Od 2021 r. wolumeny przydziału bezpłatnych uprawnień są dostosowywane w przypadku wystąpienia zmian w produkcji przemysłowej[37]. Próg dostosowań wyznaczony jest na poziomie 15 % wzrostu lub spadku produkcji. Operatorzy są zobowiązani do składania właściwym organom krajowym rocznych sprawozdań na temat danych dotyczących produkcji. Na podstawie tych danych można dostosować wolumen przydziału wydanych bezpłatnych uprawnień. Ta dodatkowa rygorystyczność[38] doprowadziła do wzrostu liczby rocznych dostosowań wolumenu przydziału bezpłatnych uprawnień. Średnia liczba wniosków złożonych w latach 2021 i 2022 wyniosła około 3 600, czyli była około trzykrotnie wyższa niż średnia liczba wniosków składanych rocznie aż do 2020 r.

---

[34]Do ucieczki emisji może dojść, gdyby działalność regulowaną w ramach ETS przeniesiono do państw trzecich o mniej ambitnej polityce klimatycznej, co prowadziłoby do wzrostu ogólnych emisji gazów cieplarnianych.

[35] Decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/708 z dnia 15 lutego 2019 r. uzupełniająca dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wskazania sektorów i podsektorów uznanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji w okresie 2021–2030 (Dz.U. L 120 z 8.5.2019, s. 20).

[36]Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/447 z dnia 12 marca 2021 r. określające zmienione wartości wskaźników emisyjności na potrzeby przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2021–2025 zgodnie z art. 10a ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 87 z 15.3.2021, s. 29).

[37] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1842 z dnia 31 października 2019 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do dalszych ustaleń dotyczących dostosowań przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ze względu na zmiany w poziomie działalności (Dz.U. L 282 z 4.11.2019, s. 20).

[38] Do 2020 r. próg ten ustalono na 50 % dla spadków produkcji, a wzrosty produkcji uwzględniano tylko wtedy, gdy były związane z fizycznymi zmianami zwiększającymi zdolność produkcyjną.

Początkowo przydział bezpłatnych uprawnień na lata 2021–2025 ustalono na 2 791 mln uprawnień dla 7 430 instalacji. Przy szacowanej opłacie za emisję gazów cieplarnianych w wysokości 85 EUR/t ekwiwalentu CO_2 wartość tego przydziału wyniosłaby w tym okresie około 47 mld EUR rocznie. Do połowy 2023 r. Komisja przyjęła osiem decyzji[39] w celu dostosowania wolumenów przydziału bezpłatnych uprawnień, co doprowadziło do ich zmniejszenia o 90,4 mln uprawnień. Równolegle jednak Komisja przyjęła trzy decyzje[40], którymi skorygowała początkowy poziom przydziału bezpłatnych uprawnień, powiększając go o 3,4 mln uprawnień. Było to konieczne ze względu na błędy wykryte w danych przekazanych przez instalacje oraz w celu wykonania orzeczeń sądowych. Ogólnie przydział bezpłatnych uprawnień na lata 2021–2025 zmniejszono dotychczas o 87 mln uprawnień w porównaniu z początkową decyzją.

Dostosowania przydziału bezpłatnych uprawnień dokonuje się przy użyciu uprawnień z rezerwy dla nowych instalacji (NER). Dostosowania te obejmują również zmiany w przydziale wynikające z otwarcia lub zamknięcia instalacji. Początkowy wolumen rezerwy dla nowych instalacji na początku 2021 r. wynosił 331,3 mln uprawnień. Obejmowało to nieprzydzielone uprawnienia oraz 200 mln uprawnień z rezerwy stabilności rynkowej.

Tabela 3 zawiera zestawienie rocznych wielkości przydziału bezpłatnych uprawnień w pierwszym okresie, na który przydzielane są uprawnienia (poziomy początkowe i dostosowane).

[39] Urząd Nadzoru EFTA przyjął również decyzje dotyczące Islandii, Liechtensteinu i Norwegii.

[40] Urząd Nadzoru EFTA przyjął również decyzje dotyczące Islandii, Liechtensteinu i Norwegii.

Tabela3: Przydział bezpłatnych uprawnień w latach 2021–2025 (w mln uprawnień)

Rok	2021	2022	2023	2024	2025	Ogółem
Początkowy przydział bezpłatnych uprawnień (UE-27 + Islandia, Liechtenstein i Norwegia)	559,6	558,9	558,2	557,5	556,8	2 791,1
Faktyczny przydział bezpłatnych uprawnień	545,9	543,0	539,2	538,4	537,7	2 704,1
Dostosowany i skorygowany przydział bezpłatnych uprawnień	−13,7	−15,9	−19,0	−19,1	−19,1	−87,0

W zmienionej dyrektywie EU ETS dostosowuje się przydział bezpłatnych uprawnień do wzmocnionego EU ETS. Rozszerza się w niej zakres działań regulowanych systemem i wskaźników[41] w celu usunięcia czynników zniechęcających do wdrażania nowych technologii, takich jak wodór odnawialny lub produkcja stali w oparciu o wodór. Jednocześnie wprowadza się warunki dostępu do przydziału bezpłatnych uprawnień w formie audytów energetycznych oraz, w przypadku niektórych instalacji, planów neutralności klimatycznej. Przepisy wykonawcze dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień są obecnie poddawane rewizji.

W niektórych sektorach objętych ETS (cement, aluminium, nawozy, wodór, żelazo i stal) przydział bezpłatnych uprawnień będzie od 2026 r. stopniowo zastępowany mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (CBAM). Rozporządzenie (UE) 2023/956[42] (rozporządzenie w sprawie CBAM) przyjęto jako jedną z reform w ramach pakietu „Gotowi na 55” w celu ograniczenia ryzyka ucieczki emisji w związku ze zwiększaniem ambicji klimatycznych UE. Importerzy produktów w sektorach CBAM poniosą opłatę za emisje wbudowane równą opłacie, jaką producenci unijni płacą w ramach EU ETS. W okresie przejściowym rozpoczynającym się w 2023 r. stopniowo wprowadza się nowy

[41]Załącznik I do dyrektywy EU ETS – działania mieszczące się w zakresie stosowania EU ETS.

[42] Zob. przypis 11.

system[43]. Dochody ze stopniowego wycofywania bezpłatnych uprawnień dla sektorów CBAM zostaną wykorzystane do zwiększenia budżetu funduszu innowacyjnego.

7. Dochody z handlu uprawnieniami do emisji

EU ETS generuje znaczące dochody, które wykorzystuje się do przyspieszenia działań w dziedzinie klimatu. Obejmuje to finansowanie inwestycji w transformację energetyczną, dekarbonizację przemysłu i innowacje technologiczne, a także środki społeczne wspierające zieloną transformację. W ten sposób możliwe jest również w miarę upływu czasu zmniejszenie narażenia sektorów objętych ETS na opłaty za emisję gazów cieplarnianych. Wyższa opłata za emisję gazów cieplarnianych przekłada się na wyższe dochody.

Dochód ze sprzedaży uprawnień na aukcji w ramach EU ETS trafia głównie do budżetów państw członkowskich. Część uprawnień jest ponadto sprzedawana na aukcji, a uzyskane środki zasilają fundusz innowacyjny oraz fundusz modernizacyjny. Fundusz innowacyjny zastąpił program NER300, który do 2020 r. był finansowany z EU ETS. Tabele 2 i 3 w dokumencie roboczym służb Komisji[44] zawierają podział dochodów z ETS na 2022 r. według państw uczestniczących w EU ETS, a tabela 4 przedstawia dochody wygenerowane w 2022 r. na rzecz funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego. Dokument roboczy służb Komisji[45] zawiera również podsumowanie realizacji programu NER 300 i projektów wspieranych z jego funduszy (tabela 5).

W 2022 r. EU ETS wygenerował łącznie 38,8 mld EUR dochodów z aukcji, czyli o 7,7 mld EUR więcej niż w 2021 r. Z tej kwoty 29,7 mld EUR przydzielono bezpośrednio państwom członkowskim[46]. Państwa te zgłosiły, że wydały średnio 76 % tych dochodów na projekty związane z klimatem i energią – tyle samo co w 2021 r. i zgodnie ze średnią z lat 2013–2020 wynoszącą 75 %. Około 25 % dochodów państw członkowskich przeznacza się na konkretne działania w dziedzinie klimatu i energii, 27 % trafia do specjalnych funduszy ochrony środowiska, a 48 % do budżetów krajowych. Państwa członkowskie nadal wykorzystywały swoje dochody do łagodzenia skutków społecznych kryzysu energetycznego. Bardziej szczegółowy przegląd sprawozdawczości państw członkowskich na temat wykorzystywania przez nie dochodów z ETS w 2022 r. zawarto w sprawozdaniu z postępów działań na rzecz klimatu z 2023 r.[47]

Przed ostatnią rewizją dyrektywy EU ETS zawierała ona wymóg, aby państwa członkowskie przeznaczały co najmniej 50 % swoich dochodów z aukcji[48] oraz wszystkie dochody

[43] Commission adopts detailed reporting rules for the Carbon Border Adjustment Mechanism's transitional phase [Komisja przyjmuje szczegółowe zasady sprawozdawczości dotyczące przejściowego etapu mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2], DG ds. Podatków i Unii Celnej, 17 sierpnia 2023 r.

[44] SWD(2023) 346 final

[45] SWD(2023) 346 final

[46] Pozostała różnica obejmuje dochody zgromadzone w ramach funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego, a także dochody rozdzielone między Islandię, Liechtenstein i Norwegię oraz Zjednoczone Królestwo w odniesieniu do Irlandii Północnej.

[47] Które ma zostać przyjęte; COM(2023) 653 final.

[48] W tym uprawnienia rozdzielane na cele solidarności i wzrostu.

z uprawnień do emisji lotniczych na cele związane z klimatem i energią. W zmienionej dyrektywie nakłada się na państwa członkowskie obowiązek wydawania wszystkich dochodów z EU ETS[49] (lub równoważnej kwoty) na zieloną transformację, w tym na środki społeczne. W kontekście rozszerzonego zakresu stosowania dyrektywy zachęca się również państwa członkowskie do wspierania dekarbonizacji transportu morskiego i ochrony różnorodności biologicznej mórz. Zmienione zasady dotyczące wydatków weszły już w życie dnia 5 czerwca 2023 r.; będzie to uwzględnione w przyszłorocznym sprawozdaniu.

7.1. Pośrednie koszty emisji dwutlenku węgla

Państwa członkowskie mogą przyznać pomoc państwa niektórym sektorom energochłonnym w związku z kosztami emisji dwutlenku węgla wynikającymi z emisji pośrednich, mianowicie z wysokich cen energii elektrycznej spowodowanych przenoszeniem przez przedsiębiorstwa energetyczne kosztów nabycia uprawnień na konsumentów. Komisja przyjęła wytyczne w sprawie pomocy państwa w kontekście EU ETS, aby zharmonizować wdrażanie tej pomocy w państwach członkowskich oraz zminimalizować zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku. Wytyczne te po raz pierwszy miały zastosowanie do kosztów pośrednich poniesionych w latach 2013–2020[50]. W 2020 r. wytyczne zostały zmienione, aby objąć lata 2021–2030[51].

W 2022 r. państwa członkowskie po raz pierwszy pokryły koszty pośrednie na podstawie zmienionych wytycznych w sprawie pomocy państwa. W praktyce oznacza to, że zgłosiły one Komisji programy na nowy okres do celów oceny pomocy państwa, które to programy zostały następnie zatwierdzone jako zgodne z jednolitym rynkiem.

Litwa zaprzestała w 2022 r. przyznawania rekompensaty kosztów pośrednich, w przeciwieństwie do 2021 r. Słowenia i Austria wprowadziły natomiast nowe programy, ale płatności rozpoczną się dopiero w 2023 r. Oznacza to, że w 2022 r. 13 państw członkowskich dokonało płatności na rzecz przemysłu za pośrednie koszty emisji dwutlenku węgla poniesione przez instalacje w 2021 r. Do tego wykazu można dodać Portugalię, lecz jej program został przyjęty dopiero pod koniec 2022 r., co oznacza, że płatności nastąpiły później i nie są jeszcze dostępne żadne dane[52].

W ciągu trzech miesięcy po zakończeniu każdego roku państwa członkowskie, które wdrożyły program rekompensaty kosztów pośrednich, muszą opublikować łączne kwoty wypłaconej rekompensaty, w tym w podziale na sektory i podsektory będące odbiorcami. Tabela 4 zawiera zestawienie opublikowanych przez państwa członkowskie danych dotyczących rekompensaty

[49] Ten sam obowiązek będzie miał zastosowanie do dochodu wygenerowanego z nowego systemu ETS 2 – obejmującego budynki, transport drogowy i przemysł stanowiący niewielkie źródło emisji – po jego uruchomieniu.

[50] 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).

[51] 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).

[52] Zob. sprawa dotycząca pomocy państwa SA.100103. Budżet portugalskiego programu wynosi 25 mln EUR.

wypłaconej w 2022 r. Te kwoty rekompensaty są również zestawione z dochodem z aukcji[53] w 2021 r.

Tabela4: Kwoty wypłacone w 2022 r. z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w 2021 r.

Państwo członkowskie	**Kwota wypłacona z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w 2021 r. (mln EUR)]**	**Liczba beneficjentów (instalacje)**	**Dochody z aukcji w 2021 r.[54] (mln EUR)**	**Odsetek dochodów z aukcji przeznaczonych na koszty pośrednie**
Belgia (FL)	75,2	37	527,3	17,0 %
Belgia (WL)	14,2	15		
Czechy	30,3	27	601,9	5,0 %
Niemcy	806	676	5 270,9	15,3 %
Grecja[55]	111,6	52	1 003,9	11,1 %
Hiszpania	244	211	2 452,4	10,0 %
Finlandia	63,3	50	404,6	15,6 %
Francja	300,2	275	1 445,9	20,7 %
Włochy	146,8	229	2 495,8	5,9 %
Luksemburg	12	4	7,3	176,7 %
Niderlandy	59,8	59	894	6,7 %
Polska	167,6	92	4 966,4	3,4 %
Rumunia	126	29	480,1	26,2 %
Słowacja	1	7	275,8	0,0 %

Łączne płatności dotyczące kosztów pośrednich dokonane przez te 13 państw członkowskich w 2022 r. wyniosły około 2,16 mld EUR. Kwota ta jest niższa niż kwota 2,38 mld EUR wypłacona w 2021 r. W zmienionych wytycznych w sprawie ETS zmniejszono liczbę sektorów kwalifikujących się do rekompensaty. Zmniejszyła się również liczba instalacji, które otrzymały pomoc: z ponad 2000 w 2021 r. do około 1750 w 2022 r. W zmienionych wytycznych ETS zaktualizowano również współczynniki emisji stosowane przez państwa członkowskie do obliczania maksymalnej kwoty pomocy, co skutkuje niższymi płatnościami za megawatogodzinę zużycia objętego wskaźnikiem. Z drugiej strony włączenie sektora

[53] Z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji lotniczych.

[54] Z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży na aukcjach uprawnień do emisji lotniczych.

[55] Dane liczbowe dotyczące Grecji mają charakter tymczasowy. Biorąc pod uwagę, że system rekompensat został zatwierdzony dopiero w maju 2023 r., wypłata środków nie została jeszcze zakończona w momencie składania sprawozdania.

rafineryjnego oraz wprowadzenie możliwości ograniczenia maksymalnego udziału własnego w kosztach pośrednich dla sektorów bardzo energochłonnych (tj. do 1,5 % wartości dodanej brutto beneficjenta) mają przeciwny skutek w postaci zwiększenia ogólnej kwoty pomocy.

W ramach nowych programów wdrożonych przez państwa członkowskie beneficjenci powinni ponownie inwestować część pomocy w projekty, które zmniejszają ich bezpośredni lub pośredni ślad węglowy, a tym samym narażenie na ryzyko ucieczki emisji.

Opłata za emisję gazów cieplarnianych stosowana w celu oszacowania kosztów pośrednich poniesionych w 2021 r. (obliczona jako średnia cena kontraktów terminowych typu future w tym roku zarejestrowana w 2020 r.) wyniosła 25,09 EUR, czyli była prawie równa wynoszącej 25,20 EUR opłacie stosowanej w odniesieniu do kosztów pośrednich poniesionych w 2020 r. W przypadku programów rekompensat budżet oblicza się zwykle dla całego okresu składania wniosków (który w większości państw członkowskich obejmuje lata 2021–2030).

Płatności dotyczące kosztów pośrednich zmniejszyły się również w ujęciu względnym. Łączne płatności z tytułu kosztów pośrednich w 2022 r. stanowiły 10,4 % dochodów z aukcji uzyskanych w 2021 r. przez 13 państw członkowskich. W 2021 r. przeznaczyły one średnio 19,2 % swoich dochodów z aukcji na pośrednie koszty emisji dwutlenku węgla. W tym przypadku głównym czynnikiem nie jest mniejsza rekompensata, ale wzrost dochodów z aukcji w 2021 r. w porównaniu z 2020 r.

Państwa członkowskie, które w danym roku wydały ponad 25 % dochodów z aukcji na koszty pośrednie, muszą również opublikować sprawozdanie, w którym wyjaśniają powody przekroczenia tego progu. W 2022 r. większość państw członkowskich pozostawała znacznie poniżej tego progu. W tym przypadku głównym czynnikiem jest również wzrost dochodów z aukcji. Dwa państwa członkowskie wydały jednak ponad 25 % swoich dochodów z aukcji na płatności dotyczące kosztów pośrednich: Luksemburg i Rumunia.

Wydatki Luksemburga znacznie przewyższały całkowite dochody z aukcji. W dużej mierze wynikało to ze spadku krajowego wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji, spowodowanego przede wszystkim stosowaniem uprawnień w ramach EU ETS w celu kompensacji emisji w sektorach objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego („elastyczność w ramach rozporządzenia ESR”). W ujęciu netto w 2021 r. Luksemburg otrzymał zatem mniej niż połowę kwoty dochodów w porównaniu z 2020 r. W ujęciu bezwzględnym rekompensata wypłacona przez Luksemburg w 2022 r. była faktycznie niższa niż w 2021 r. Rumunia natomiast tylko nieznacznie przekroczyła próg i wyjaśniła, że było to częściowo wynikiem ożywienia gospodarczego, które doprowadziło do wzrostu produkcji przemysłowej i zużycia energii elektrycznej.

7.2. Fundusz innowacyjny

Fundusz innowacyjny, finansowany w całości w ramach EU ETS, jest jednym z największych na świecie programów finansowania rozwoju nisko- i bezemisyjnych innowacyjnych rozwiązań i technologii w dziedzinie energii, przemysłu i mobilności neutralnej emisyjnie. Z funduszu przyznaje się dotacje na projekty mające na celu komercyjne wdrażanie

innowacyjnych technologii niskowęglowych i wprowadzenie na rynek rozwiązań przemysłowych służących obniżeniu emisyjności w Europie i wspieraniu transformacji w kierunku neutralności klimatycznej.

Komisja osobno składa bardziej szczegółowe sprawozdania z wdrażania funduszu innowacyjnego. Drugie sprawozdanie z postępów we wdrażaniu funduszu innowacyjnego ma zostać przedstawione w IV kwartale 2023 r.[56]

Jeżeli chodzi o konkretne wyniki, w następstwie drugiej rundy zaproszeń do składania wniosków, która zakończyła się w 2022 r., w przypadku 16 projektów na dużą skalę i 16 projektów na małą skalę podpisano umowy o udzielenie dotacji. Ponad 1,8 mld EUR zostanie przeznaczone na finansowanie innowacji, w tym w sektorach cementu, wodoru, chemikaliów oraz w przemyśle wytwórczym, i przyczyni się dekarbonizacji w ośmiu państwach uczestniczących w ETS[57]. Około 60 mln EUR zostanie przeznaczone na finansowanie innowacji na małą skalę w kilku sektorach, w których redukcja emisji jest problematyczna, w tym w sektorze szkła, cementu, magazynowania energii i odnawialnych źródeł energii[58].

Dzięki projektom, na które przyznano wsparcie w Czechach, Słowenii, na Litwie i Cyprze, poprawiła się równowaga sektorowa i geograficzna funduszu innowacyjnego. Do czerwca 2023 r. całkowity portfel funduszu innowacyjnego obejmował 69 wdrażanych projektów, w przypadku których wkład z ETS wyniósł 3,1 mld EUR[59]. Szacuje się, że po zakończeniu projekty te pozwolą ograniczyć emisje o około 215 Mt ekwiwalentu CO_2 w ciągu pierwszych 10 lat funkcjonowania.

Zachęta wynikająca z opłaty za emisję gazów cieplarnianych w ramach EU ETS w odniesieniu do tych projektów jest znacznie większa niż kwota finansowania pochodzącego z funduszu innowacyjnego. Na przykład korzyść, jaką opłata za emisję gazów cieplarnianych przyniosła dotychczas uzasadnieniom biznesowym przedsiębiorstw wynikająca z projektów wspieranych z funduszu innowacyjnego, wynosi około 17,3 mld EUR (koszty emisji dwutlenku węgla, których uniknięto dzięki niższym emisjom). Zachęta ta wyraźnie przekracza wsparcie z funduszu innowacyjnego dla tych projektów w wysokości 3,1 mld EUR. Odzwierciedla to logikę EU ETS, zgodnie z którą opłata za emisję gazów cieplarnianych jest główną zachętą długoterminową, natomiast fundusz innowacyjny uzupełnia tę zachętę w celu przyspieszenia zmian[60].

Jednocześnie 18 odrzuconych projektów (zarówno na dużą, jak i na małą skalę), które wyłoniono w drugiej rundzie zaproszeń do składania wniosków, wybrano do objęcia pomocą na rozwój projektu w ramach funduszu innowacyjnego. Wsparcie to wynosi 6,87 mln EUR

[56] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania funduszu innowacyjnego (COM/2022/416 final).

[57] Projekty te przyczynią się do starań na rzecz dekarbonizacji w sześciu państwach członkowskich (Bułgaria, Francja, Niemcy, Niderlandy, Polska i Szwecja) oraz w Islandii i Norwegii.

[58] 16 dotacji z unijnego funduszu innowacyjnego przyznanych na projekty w całej Europie, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, 6 czerwca 2023 r.

[59] Zaktualizowany portfel projektów, na które umowy podpisano w ramach funduszu innowacyjnego.

[60] Motyw 20 dyrektywy 2009/29/WE, potwierdzony w motywie 14 dyrektywy (UE) 2018/410.

i jest udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Od początku programu w odniesieniu do 43 projektów przyznano pomoc na rozwój projektu, co zaowocowało dużym napływem wniosków dobrej jakości w przyszłości.

Trzecie zaproszenia do składania wniosków dotyczących projektów na dużą skalę dotyczyło w szczególności obszarów związanych z unijnym planem REPowerEU. W lipcu 2023 r. wybrano wstępnie 41 projektów[61] w celu przygotowania umów o udzielenie dotacji na bezprecedensowy wkład funduszu innowacyjnego w wysokości 3,6 mld EUR. Oczekuje się, że umowy te zostaną podpisane do końca 2023 r. Trzecie zaproszenie do składania wniosków dotyczących projektów na małą skalę, którego budżet wynosi 100 mln EUR, zostało zamknięte 19 września 2023 r.; otrzymano 72 wnioski.

Zmiana dyrektywy EU ETS wprowadza istotne zmiany dotyczące funduszu innowacyjnego. Fundusz zwiększono z 450 do około 530 mln uprawnień, których sprzedaż ma przynieść około 40 mld EUR dochodów, dostępnych do 2030 r.[62] W zakres funduszu włączono więcej sektorów – sektor morski, budowlany i sektor transportu drogowego. W celu lepszego dostosowania zakresu funduszu do potrzeb rynku wprowadza się również nowe elementy, w tym kategorię projektów na średnią skalę i mechanizmy finansowania, takie jak przetargi konkurencyjne (aukcje). Chociaż fundusz nadal dotyczy głównie innowacji przełomowych, rozszerza się go, aby zwiększyć skalę innowacyjnych technologii, a aukcje powinny w tym pomóc. W związku z tą zmianą wprowadzono zmiany rozporządzenia (UE) 2019/856 w sprawie funduszu innowacyjnego[63]. Mają one wejść w życie na początku listopada 2023 r.

Czwarte zaproszenie do składania wniosków, obejmujące projekty na małą, średnią i dużą skalę, którego wstępny budżet wynosi 4 mld EUR, a także pierwsza aukcja dotycząca wodoru odnawialnego z budżetem w wysokości 800 mln EUR, zostaną uruchomione przed końcem 2023 r., zgodnie ze zmienionymi przepisami. Aukcja pilotażowa i kolejna są otwarte dla państw członkowskich w celu przydzielenia im budżetów krajowych na potrzeby wsparcia dodatkowych projektów – jest to koncepcja „aukcji jako usługi" nakreślona w komunikacie dotyczącym Europejskiego Banku Wodoru[64].

7.3. Fundusz modernizacyjny

Fundusz modernizacyjny jest programem solidarności finansowanym z EU ETS. Zapewnia on wsparcie dla 10 państw członkowskich o niższych dochodach[65], a od 2024 r. dla 13 państw członkowskich o niższych dochodach, na potrzeby osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu

[61] UE inwestuje 3,6 mld EUR z dochodów z handlu emisjami, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, 13 lipca 2023 r.

[62] Przy szacowanej opłacie za emisję gazów cieplarnianych wynoszącej 75 EUR za tonę CO_2.

[63] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/856 z dnia 26 lutego 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do działania funduszu innowacyjnego (Dz.U. L 140 z 28.5.2019, s. 6).

[64] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Bank Wodoru, 16.3.2023 (COM(2023) 156 final).

[65] Do pierwszych państw członkowskich będących beneficjentami należały Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia i Słowacja. Grecja, Portugalia i Słowenia zostały dodane w ramach zmiany dyrektywy EU ETS w 2023 r.

i energii na 2030 r., dzięki pomocy we wdrażaniu projektów zapewniających modernizację systemów energetycznych i zwiększenie efektywności energetycznej. Jego budżet pochodzi ze sprzedaży na aukcji części pułapu EU ETS; jest on rozdzielany między państwa członkowskie będące beneficjentami zgodnie z ustalonym kluczem[66].

Państwa członkowskie przedkładają wybrane przez siebie projekty inwestycji, które mają zostać ocenione przez Europejski Bank Inwestycyjny. Są jednak zobowiązane do wykorzystania większości swoich zasobów w ramach funduszu na inwestycje priorytetowe, które przyczyniają się do przyspieszenia transformacji energetycznej. Komisja podejmuje decyzję o wypłacie środków, gdy inwestycja zostanie zatwierdzona jako priorytet przez EBI lub gdy komitet inwestycyjny funduszu zalecił jej finansowanie jako inwestycji innej niż priorytetowa. Decyzje o wypłacie środków wydawane są co roku w dwóch cyklach, które obejmują inwestycje we wszystkich państwach członkowskich będących beneficjentami.

Łączna kwota wypłat z funduszu modernizacyjnego od stycznia 2021 r. wyniosła około 7,5 mld EUR i przynosi korzyści wszystkim kwalifikującym się państwom członkowskim. W tabeli 5 przedstawiono wypłacone kwoty w podziale na państwa członkowskie. W czerwcu 2023 r. Komisja przyjęła piątą decyzję o wypłacie środków[67] w ramach funduszu modernizacyjnego. Na tej podstawie EBI dokonał płatności na łączną kwotę 2,4 mld EUR na rzecz siedmiu państw członkowskich będących beneficjentami[68] w celu sfinansowania 31 projektów inwestycji. Możliwość przedkładania wniosków w ramach kolejnej rundy wniosków dotyczącej funduszu modernizacyjnego została zamknięta 15 sierpnia 2023 r. w odniesieniu do projektów innych niż priorytetowe i 12 września 2023 r. w odniesieniu do projektów priorytetowych.

[66] Załącznik IIb do dyrektywy EU ETS – Klucz podziału środków z funduszu modernizacyjnego.

[67] Decyzja Komisji z 30.5.2023 w sprawie wypłaty dochodów z funduszu modernizacyjnego na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady – pierwszy z przeprowadzanych dwa razy w roku cykli wypłat w 2023 r. (C(2023) 3643 final).

[68] W piątej decyzji o wypłacie środków w ramach funduszu modernizacyjnego zatwierdzono płatności na rzecz Rumunii (1,1 mld EUR), Czech (1 mld EUR), Bułgarii (197 mln EUR), Polski (47 mln EUR), Chorwacji (88 mln EUR), Łotwy (5 mln EUR) i Litwy (1 mln EUR).

Tabela5: Łączne wypłaty z funduszu modernizacyjnego (od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2023 r.)

Państwo członkowskie będące beneficjentem	**Kwoty wypłacone od 2021 r. (w mln EUR)**
Bułgaria	196,6
Czechy	2 677,2
Estonia	87,0
Chorwacja	210,0
Węgry	108,6
Litwa	114,0
Łotwa	5,0
Polska	1 036,2
Rumunia	2 558,2
Słowacja	519,5
OGÓŁEM	**7 512,2**

Przegląd dyrektywy EU ETS wprowadza istotne zmiany w zakresie wielkości i zarządzania dotyczące funduszu modernizacyjnego. Wielkość funduszu zwiększa się o 110 mln uprawnień, które dodaje się do pierwotnych 640 mln. Te dodatkowe uprawnienia podzielono między 13 państw członkowskich będących beneficjentami – 10 pierwotnych beneficjentów oraz Grecję, Portugalię i Słowenię. Jeszcze więcej zasobów opartych na ETS w ramach funduszu przeznacza się na zasoby priorytetowe, natomiast lista priorytetów zostaje poszerzona. W związku z tym przeglądem wprowadza się zmiany w rozporządzeniu (UE) 2020/1001 w sprawie funduszu modernizacyjnego[69]. Ich przyjęcie zaplanowano na IV kwartał 2023 r. Zmienione rozporządzenie wejdzie w życie 1 stycznia 2024 r., aby nowe przepisy miały zastosowanie już w pierwszym cyklu wypłat w tym roku.

8. Redukcje emisji w EU ETS

W 2022 r. całkowite emisje w ramach EU ETS wyniosły 1 362,1 mln ton ekwiwalentu CO_2 (spadek z 1 364,9 mln ton ekwiwalentu CO_2 w 2021 r.). Emisje z instalacji wyniosły 1 313 mln ton ekwiwalentu CO_2, o 1,8 % mniej niż w 2021 r. Redukcje emisji osiągnięto głównie dzięki instalacjom przemysłowym (–6,5 % w 2022 r.). Wielkość emisji z produkcji energii elektrycznej i cieplnej wzrosła drugi rok z rzędu (+2,4 % w 2022 r.). Było to spowodowane

[69] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1001 z dnia 9 lipca 2020 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania funduszu modernizacyjnego wspierającego inwestycje w modernizację systemów energetycznych oraz poprawę efektywności energetycznej niektórych państw członkowskich (Dz.U. L 221 z 10.7.2020, s. 107).

głównie kryzysem energetycznym w Europie i wynikającym z niego większym wykorzystaniem paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej.

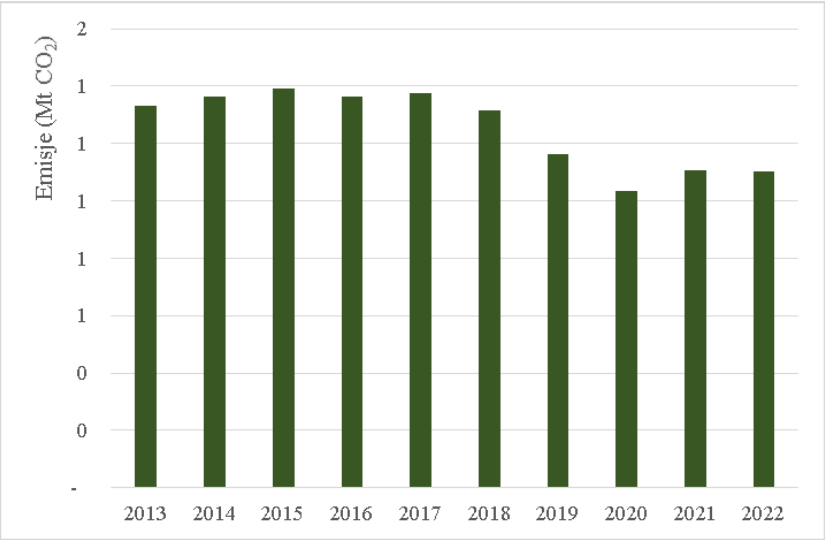
Wielkość emisji z instalacji przemysłowych spadła o 6,5 % w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. Odnotowano znaczny spadek produkcji klinkieru cementowego, surówki lub stali, chemikaliów luzem, wapna oraz dolomitu kalcynowanego/magnezytu i amoniaku. Wzrost emisji można zaobserwować w sektorze rafinacji olejów mineralnych. W tabeli 66 przedstawiono tendencje w zakresie emisji objętych ETS z instalacji w ostatnich latach.

Tabela6. Zweryfikowane emisje z instalacji w ramach EU ETS [mln ton].

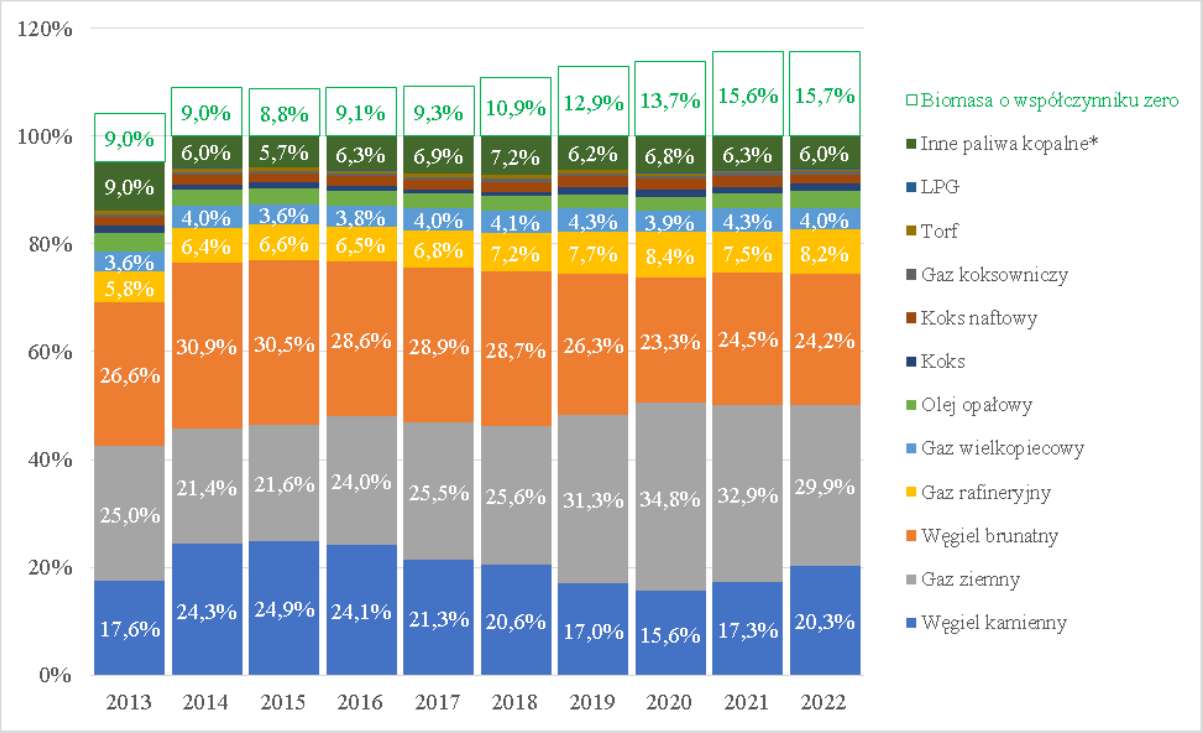
Rok	2019	2020	2021	2022
Zweryfikowane emisje z instalacji stacjonarnych	1 530	1 356 (1,253 z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa)	1 337	1 313
Zmiana rok do roku	−9,1 %	−11,4 %	−1,4 % (6,6 % z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa)	−1,8 %
Zweryfikowane emisje z produkcji energii elektrycznej i ciepła	822	696 (653 z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa)	708	725
Zmiana rok do roku	−14,7 %	−15,3 %	1,6 % (8,4 % z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa)	2,4 %
Zweryfikowane emisje z produkcji przemysłowej	708	660 (601 z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa)	629	588
Zmiana rok do roku	−1,6 %	−6,9 %	−4,7 % (4,6 % z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa)	−6,5 %

Na rysunkach 4 i 5 przedstawiono tendencje w zakresie emisji ze spalania paliw kopalnych w instalacjach objętych EU ETS – odpowiednio w ujęciu łącznym i w podziale na rodzaje paliwa. Ogólnie rzecz biorąc, emisje wykazują tendencję spadkową. Długoterminowa tendencja zastępowania węgla kamiennego gazem ziemnym uległa jednak odwróceniu w 2022 r. w związku z istotnym wzrostem cen gazu ziemnego. Emisje pochodzące z biomasy nie są objęte EU ETS; w związku z tym nie uwzględnia się ich w wartościach emisji w pozostałych sekcjach niniejszego sprawozdania. Na rysunku przedstawiono również tendencję polegającą na coraz większym wykorzystaniu biomasy przez instalacje objęte ETS,

przy czym w 2022 r. oprócz emisji z instalacji objętych ETS udział ten wynosi 16,7 %. Do 2022 r. emisje ze spalania biomasy uzyskiwały na ogół współczynnik zero.



Rysunek4: Tendencja w zakresie całkowitych emisji ze spalania paliw kopalnych w ramach EU ETS



Rysunek5: Tendencja w zakresie udziału emisji z każdego rodzaju paliwa (% całkowitych emisji z paliw w instalacjach objętych ETS, etykiet nie pokazuje się, jeśli paliwo nigdy nie osiąga udziału przekraczającego 3 % całości)

[*] nieobjęte pozostałymi wyszczególnionymi paliwami.

Od 1 stycznia 2023 r.[70] do emisji z biomasy o współczynniku zero zastosowanie mają w EU ETS nowe kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych określone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii[71]. Obejmują one bardziej rygorystyczne kryteria dotyczące biopaliw i biopłynów oraz nowe kryteria dotyczące biomasy stałej i gazowej.

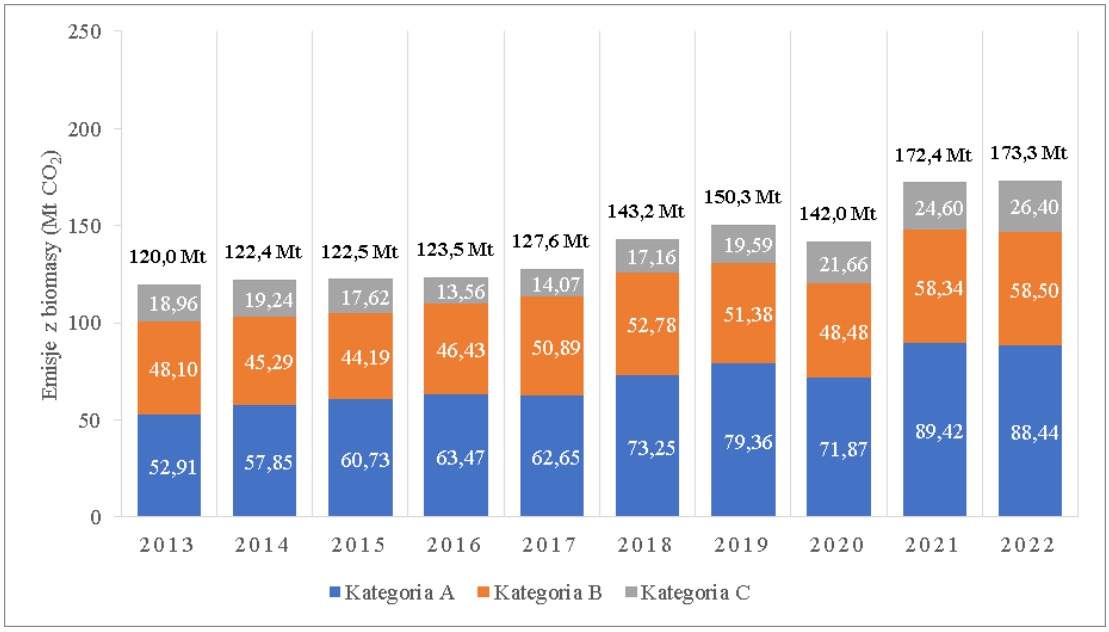
Paliwa z biomasy, które spełniają mające zastosowanie kryteria zrównoważonego rozwoju i kryteria ograniczania emisji gazów cieplarnianych lub które nie są objęte tymi kryteriami, można uważać za mające współczynnik zero. Oznacza to, że pochodzące z nich emisje CO_2 nie są liczone jako emisje CO_2 z paliw kopalnych. Operatorzy nie muszą umarzać uprawnień ETS dla tych emisji objętych zerową stawką. Dlatego na rysunku 5 emisje z biomasy o współczynniku zero są przedstawione dodatkowo nad emisjami z paliw kopalnych.

Na rysunku 6 przedstawiony jest sposób, w jaki emisje z biomasy objęte zerową stawką są dzielone między instalacje kategorii A, B i C w EU ETS. Podział nie obejmuje etapu pochłaniania i wartość netto emisji. W 2022 r. emisje z biomasy o współczynniku zero wyniosły 173 Mt ekwiwalentu CO_2, podobnie jak w roku poprzednim.

Emisje z biomasy o współczynniku innym niż zero pozostały minimalne – około 1,3 Mt ekwiwalentu CO_2, co stanowi niecałą 0,1 % całkowitych emisji objętych ETS z instalacji stacjonarnych. Mimo że jest to niemal taki sam odsetek jak w 2021 r., oczekuje się, że wzrośnie on ze względu na zaostrzenie wymogów dotyczących biomasy o współczynniku zero, zwłaszcza po 2023 r. Do 1 stycznia 2023 r. organy krajowe mogą zezwolić instalacjom na emisje z biomasy objęte zerową stawką bez wykazywania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju i ograniczenia emisji określonymi w dyrektywie w sprawie energii odnawialnej II.

[70] Art. 38 ust. 6 rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania. Zob. wyżej, rozporządzenie (UE) 2018/2066 zmienione w 2020 r. rozporządzeniem (UE) 2020/2085 i w 2022 r. rozporządzeniem (UE) 2022/388. Zob. tekst skonsolidowany.

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



Rysunek6: Roczne emisje z instalacji objętych ETS pochodzące z biomasy o współczynniku zero w latach 2013–2020 (w mln ton ekwiwalentu CO_2)

9. Zachowanie równowagi między podażą a popytem na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla

Rezerwę stabilności rynkowej utworzono jako oparte na zasadach, długoterminowe rozwiązanie problemu braku równowagi strukturalnej między podażą a popytem na uprawnienia w ramach EU ETS na początku 3. etapu. W 2013 r. unijny rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla dysponował nadwyżką 2,1 mld uprawnień (po przekazaniu do wykorzystania 1,6 mld międzynarodowych jednostek emisji w celu zapewnienia zgodności w ramach EU ETS).

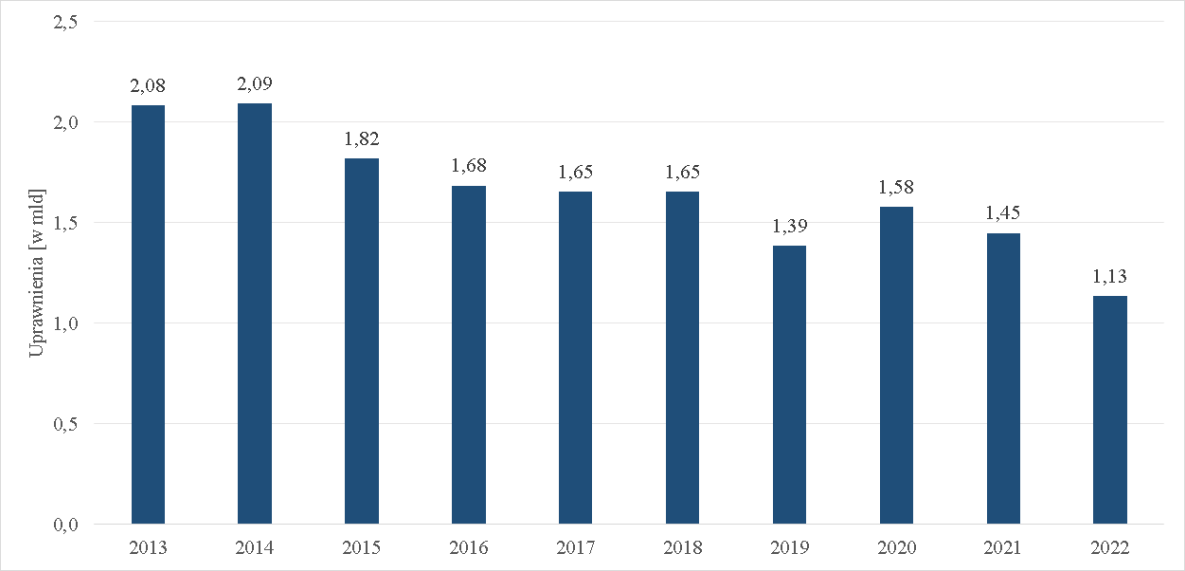
W ramach rezerwy stabilności rynkowej dostosowuje się podaż uprawnień EU ETS zgodnie z wcześniej określonymi progami łącznej liczby uprawnień znajdujących w obiegu (TNAC). Na podstawie poziomu łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu uprawnienia wycofuje się[72] ze sprzedaży na aukcji i umieszcza w rezerwie albo uwalnia z rezerwy i przeznacza do sprzedaży. W ten sposób rezerwa stabilności rynkowej sprzyja równowadze i odporności na przyszłe wstrząsy podażowe i popytowe, umożliwiając sprawne funkcjonowanie unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Działanie rezerwy rozpoczęło się w 2019 r. i od tego czasu wycofuje się uprawnienia z obiegu.

Komisja co roku publikuje łączną liczbę uprawnień znajdujących się w obiegu. Oblicza się ją za poprzedni rok, natomiast korekty podaży są publikowane w okresie 12 miesięcy i według określonego klucza. 15 maja 2023 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu (TNAC) w 2022 r.[73] Wyniosła ona 1,13 mld uprawnień, co stanowi spadek w porównaniu z 2021 r., ale nadal przewyższa próg uruchamiający rezerwę. W rezultacie 272 mln uprawnień (24 % TNAC) wycofuje się z aukcji od września 2023 r. do sierpnia 2024 r. Na rysunku 7 przedstawiono tendencję związaną z nadwyżką uprawnień w EU ETS od 2013 r. Wkłady państw uczestniczących w ETS na rzecz rezerwy stabilności rynkowej od 2019 r. przedstawiono w tabeli 6 w dokumencie roboczym służb Komisji[74].

[72] W ramach rezerwy stabilności rynkowej wycofuje się 24 % łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu, gdy przekroczy ona 833 mln uprawnień.

[73] Komunikat Komisji – Publikacja łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu w 2022 r. do celów rezerwy stabilności rynkowej w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji ustanowionego dyrektywą 2003/87/WE (Dz.U. C 172 z 15.5.2023, s. 2).

[74] SWD(2023) 346 final



Rysunek7: Nadwyżka uprawnień w EU ETS (2013–2022).

Od 2023 r. w ramach rezerwy stabilności rynkowej unieważnia się uprawnienia, które są w niej umieszczone, powyżej określonego progu[75]. Komisja przedstawiła sprawozdanie na ten temat w komunikacie w sprawie łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu (TNAC) w 2022 r. Mającym zastosowanie progiem był wolumen uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w 2022 r. (486 mln uprawnień). 31 grudnia 2022 r. rezerwa stabilności rynkowej zawierała ponad 3 mld uprawnień. W związku z tym 2,5 mld uprawnień straciło ważność 1 stycznia 2023 r. Pozostałe uprawnienia odpowiadają uprawnieniom umieszczonym w rezerwie z tytułu pobrania od 2019 r. Z tego pozostałego wolumenu na podstawie rozporządzenia w sprawie REPowerEU 27 mln uprawnień przeznaczono do sprzedaży na aukcji, aby zasilić fundusz innowacyjny. Zostanie to odzwierciedlone w obliczeniach łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu w 2023 r.

W drodze przeglądu dyrektywy EU ETS i decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej wprowadzono istotne zmiany służące wzmocnieniu rezerwy w ramach pakietu „Gotowi na 55”. Wejdą one w życie w 2024 r. Zasadniczo utrzymuje się wskaźnik pobrania do rezerwy stabilności rynkowej na poziomie 24 %, a próg unieważnienia ustala się na 400 mln uprawnień. Mechanizm wskaźnika pobrania jest również dostosowany w celu złagodzenia efektu progu. Jeżeli łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu wynosi 833–1 096 mln uprawnień, mechanizm wskaźnika pobrania nie zostanie uruchomiony; zamiast tego odliczona od wolumenów uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji i umieszczona w rezerwie zostanie mniejsza część uprawnień. Ponadto od 2024 r. w obliczeniach łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu uwzględniany będzie popyt netto sektora lotnictwa. Zmiany te zostaną uwzględnione w komunikacie w sprawie łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu w 2023 r. Ma on zostać opublikowany do 1 czerwca 2024 r.

10. Lotnictwo

[75] Zgodnie z art. 1 ust. 5a decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej.

EU ETS reguluje emisje z sektora lotnictwa od 2012 r. Z prawnego punktu widzenia system ten obejmuje wszystkie loty z EOG oraz wszystkie loty do EOG. W 2013 r. UE ograniczyła jednak tymczasowo zobowiązania w ramach ETS do połączeń realizowanych w obrębie EOG, co miało na celu umożliwienie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) opracowania globalnego środka rynkowego służącego redukcji emisji lotniczych[76]. Od tego czasu trzykrotnie rozszerzano zakres dyrektywy EU ETS, jak wyjaśniono poniżej.

Po pierwsze, od 1 stycznia 2020 r. EU ETS obejmuje emisje z lotów do Szwajcarii[77]. Szwajcarski ETS ma zastosowanie do lotów do portów lotniczych EOG. W ten sposób zapewnia się równe warunki działania na trasach w obu kierunkach. Po drugie, od 1 stycznia 2021 r. EU ETS ma zastosowanie do lotów do Zjednoczonego Królestwa. ETS Zjednoczonego Królestwa ma zastosowanie do lotów do portów lotniczych EOG, dzięki czemu pomimo wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych nadal obejmuje emisje lotnicze.

Trzecie rozszerzenie zakresu nastąpi 1 stycznia 2024 r., kiedy objęte EU ETS zostaną emisje z większości lotów[78] do i z dziewięciu regionów najbardziej oddalonych UE, a także loty z regionów najbardziej oddalonych do Szwajcarii i Zjednoczonego Królestwa. W sumie doprowadzi to do rozszerzenia zakresu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w ramach ETS o około 7 %. Z tą samą datą Szwajcaria planuje również objąć swoim systemem ETS emisje pochodzące z lotów do regionów najbardziej oddalonych.

W 2022 r. wydano ok. 27 mln uprawnień do emisji lotniczych zgodnie z zaktualizowanym zakresem EU ETS. Przydział bezpłatnych uprawnień wyniósł 23,1 mln uprawnień. Operatorzy statków powietrznych zarządzani przez administratorów krajowych w EOG otrzymali nieco mniej niż 0,4 mln szwajcarskich bezpłatnych uprawnień do emisji lotniczych w ramach szwajcarskiego ETS. W 2022 r. na aukcji sprzedano około 3,7 mln uprawnień do emisji lotniczych.

Wielkość emisji operatorów statków powietrznych znacznie wzrosła w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. W 2022 r. emisje wyniosły 49,1 mln ton (w tym 0,5 mln ton w ramach szwajcarskiego ETS), co oznacza wzrost z 27,9 mln ton w 2021 r. Wartość ta była nadal o prawie 30 % niższa niż 68,2 mln ton wyemitowanych w 2019 r. Od 2021 r. EU ETS nie obejmuje już jednak lotów ze Zjednoczonego Królestwa. Bez nich emisje lotnicze w ramach EU ETS są bliższe poziomom z 2019 r., co potwierdza powrót do poziomów emisji sprzed pandemii COVID-19[79].

[76] 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).

[77] Skorygowane zweryfikowane emisje, z wyłączeniem lotów ze Zjednoczonego Królestwa: 21,5 Mt w 2020 r. i 55,8 Mt w 2019 r.

[78] Do 2030 r. przewidziano tymczasowe odstępstwo od EU ETS w odniesieniu do emisji pochodzących z lotów między lotniskiem w regionie najbardziej oddalonym w jednym państwie członkowskim a lotniskiem w tym samym państwie członkowskim.

[79] Przegląd europejskiego lotnictwa, 24–30 maja, Eurocontrol, 1.6.2023.

W tabeli 7 przedstawiono zweryfikowane emisje operatorów statków powietrznych oraz wolumeny uprawnień przydzielonych bezpłatnie i sprzedawanych na aukcji w sektorze lotnictwa od 2019 r.

Tabela7: Lotnictwo objęte systemem EU ETS – zweryfikowane emisje, wolumeny uprawnień przydzielonych bezpłatnie oraz sprzedanych na aukcji

Rok	2019	2020	2021	2022
Zweryfikowane emisje (w mln ton ekwiwalentu CO_2)	68,2	25,2	27,9	49,1
Zmiana rok do roku[80,81]	1 %	−63 %	30 %	75 %
Przydział bezpłatnych uprawnień (UE-27 + Islandia, Liechtenstein i Norwegia + Zjednoczone Królestwo + Szwajcaria), [82,71,72]	31,3[83]	32,5	24,0	23,1
Przydział bezpłatnych uprawnień ze specjalnej rezerwy dla nowych instalacji i szybko rosnących operatorów	1,0	0,8	0,3	0,25
Wolumeny uprawnień sprzedane na aukcji	5,5	9,2	3,8	3,7

W październiku 2016 r. Zgromadzenie ICAO przyjęło rezolucję w sprawie mechanizmu kompensacji i redukcji CO2 dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA). Treść rezolucji znalazła ponownie potwierdzenie w jej wersjach z 2019 r. i z 2022 r. Jej głównym celem jest kompensowanie emisji CO_2 z lotnictwa międzynarodowego powyżej określonego poziomu bazowego. Mechanizm uruchomiono w 2021 r., a do 2026 r. udział w nim jest dobrowolny dla wszystkich państw. Od 2027 r. udział ten nie powinien być już dobrowolny dla państw najważniejszych z punktu widzenia lotnictwa. Nie jest jeszcze jasne, czy wszystkie

[80] Biorąc pod uwagę zaktualizowany zakres lotnictwa objętego EU ETS (bez lotów ze Zjednoczonego Królestwa).

[81] Szwajcarię uwzględniono wyłącznie w danych za lata 2020, 2021 i 2022.

[82] 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. Źródła: EUTL, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu

[83] 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 428 z 11.12.2020, s. 1). Przydział dla 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. Przydział wznowiono w 2020 r.

zobowiązane państwa będą go stosować po tym terminie – niektóre wyraziły zastrzeżenia do mechanizmu (np. Chiny)[84]. Uczestniczące państwa powinny zobowiązać linie lotnicze z siedzibą w tych państwach do kompensowania ich emisji powyżej poziomu bazowego ustalonego na 85 % poziomów z 2019 r. w drodze zakupu i anulowania międzynarodowych jednostek emisji. Aby ułatwić postępy na poziomie ICAO, ograniczenie wewnątrzeuropejskiego zakresu EU ETS dla lotnictwa przedłużono do końca 2026 r., ponieważ państwa trzecie powinny stosować CORSIA od 2027 r. Ponadto w ramach przeglądu EU ETS określono, że system będzie miał zastosowanie do lotów rozpoczynających się lub kończących się w państwach, które nie stosują CORSIA od 2027 r.

Zmieniona dyrektywa EU ETS przewiduje przyspieszenie wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci" w sektorze lotnictwa. Bezpłatne uprawnienia dla operatorów statków powietrznych będą stopniowo wycofywane do końca 2025 r. Jednocześnie 20 mln uprawnień (o szacunkowej bieżącej wartości rynkowej wynoszącej około 1,6 mld EUR) przeznacza się na dalsze wsparcie upowszechniania kwalifikujących się paliw alternatywnych. Pozwoliłoby to zwiększyć istniejącą zachętę, jaką zapewnia się w ramach EU ETS na rzecz paliw alternatywnych w stosunku do paliw kopalnych, w którym to przypadku współczynnik zero oznacza zachętę finansową w wysokości około 300 EUR za tonę paliwa. Oczekuje się, że trwający przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania energii zapewni dalsze zwiększenie tej zachęty.

Uznając, że nie można już lekceważyć skutków emisji lotniczych innych niż CO_2[85], wprowadzono specjalne ramy monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW), które zaczną obowiązywać 1 stycznia 2025 r. Fundusz innowacyjny został rozszerzony, aby wspierać ograniczanie ogólnego wpływu lotnictwa na klimat. Na podstawie wyników MRW w zakresie skutków innych niż CO_2 emisji lotniczych Komisja przedstawi sprawozdanie do końca 2027 r. Następnie, w stosownych przypadkach, przygotuje projekt wniosku ustawodawczego wraz z towarzyszącą mu oceną skutków, w którym określi, w jaki sposób złagodzić te skutki w drodze rozszerzenia zakresu EU ETS w odniesieniu do lotnictwa na skutki emisji innych niż CO_2.

W 2026 r. Komisja oceni, czy CORSIA został wzmocniony i czy jest wdrażany przez najważniejsze kraje spoza Europy. Na podstawie wyników tej oceny Komisja powinna przedstawić wniosek ustawodawczy w celu: (i) ograniczenia zakresu EU ETS do lotów z portów lotniczych EOG z uwzględnieniem odliczenia wszelkich kosztów poniesionych w związku z kompensacją CORSIA na tych trasach oraz zwolnienia lotów przychodzących; albo (ii) stosowania ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w ramach ETS wyłącznie

[84] Sprawozdanie z oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu 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 wdrażająca globalny środek rynkowy (SWD(2021) 603 z 14.7.2021, s. 9).

[85] Ogólny wpływ globalnego lotnictwa na klimat jest znacznie większy niż same emisje CO_2, które obecnie reguluje EU ETS. Ogólny wpływ lotnictwa szacuje się na 2–4 razy większy niż wpływ emisji CO_2, jeśli uwzględnić skutki emisji innych niż CO_2. Zajęcie się tymi emisjami jest istotne, ponieważ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) w swoim szóstym sprawozdaniu oceniającym w sprawie łagodzenia zmiany klimatu wskazał międzynarodowe lotnictwo (i żeglugę) jako sektory, w przypadku których wyznaczone cele klimatyczne są niewystarczające, aby ograniczyć wzrost temperatury na świecie zgodnie z porozumieniem paryskim.

w odniesieniu do lotów i tras wewnątrzeuropejskich rozpoczynających się lub kończących w państwach, które nie stosują CORSIA od 2027 r.

11. Nadzór rynku

Unijny rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla podlega solidnym przepisom dotyczących nadzoru rynku przewidzianym dla unijnych rynków finansowych. Zarówno instrumenty kasowe, jak i instrumenty pochodne oparte na uprawnieniach do emisji klasyfikuje się jako instrumenty finansowe zgodnie z dyrektywą 2014/65/UE[86]. Klasyfikacja ta jest również odzwierciedlona w prawie wtórnym, w tym w rozporządzeniu w sprawie sprzedaży na aukcji, które nadzoruje rynek pierwotny (aukcje uprawnień do emisji).

Nadzór nad unijnym rynkiem uprawnień do emisji dwutlenku węgla sprawują wspólnie organy finansowe wszystkich państw członkowskich[87], których prace koordynuje europejski organ regulacji – Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Monitorują one zachowanie uczestników rynku przy użyciu szeroko zakrojonych wymogów w zakresie sprawozdawczości i przejrzystości. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem (UE) 596/2014[88] w sprawie nadużyć na rynku uczestnicy rynku są zobowiązani do niezwłocznego powiadamiania o podejrzanych zleceniach i transakcjach. Z kolei organy krajowe są uprawnione do reagowania polegającego na podjęciu działań naprawczych lub nałożeniu kar, jeżeli stwierdzą nadużycia na rynku.

W świetle kryzysu energetycznego i wzrostu ceny w ramach ETS 22 marca 2022 r. ESMA opublikował szczegółowe badanie dotyczące funkcjonowania unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla[89]. W sprawozdaniu przedstawiono szczegółową analizę rynku, w której stwierdzono, że funkcjonował on prawidłowo, a zmiany cen były zgodne z fundamentalnymi parametrami rynku. Ponadto ESMA zaproponował szereg zaleceń mających na celu dalszą poprawę przejrzystości i integralności unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

Co więcej, w drugiej połowie 2022 r. Komisja przeprowadziła badanie rynku dotyczące udziału operatorów w aukcjach i rynkach wtórnych. Wyniki badania, w którym wzięło udział ponad 900 operatorów, potwierdziły ważną rolę podmiotów finansowych w prawidłowym funkcjonowaniu unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Ogólnie rzecz biorąc, operatorzy pozytywnie oceniali obecną strukturę nabywania uprawnień do emisji w drodze aukcji i handlu na rynku wtórnym. Aby nabywać uprawnienia do emisji i wywiązywać się ze swoich obowiązków, większość operatorów korzysta z usług pośredników finansowych.

[86]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).

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

[88] 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).

[89] ESMA70-445-38, sprawozdanie końcowe ESMA dotyczące uprawnień do emisji, 28.3.2022.

Główne powody, dla których operatorzy korzystają z usług pośredników, obejmują ograniczone zapotrzebowanie na uprawnienia, oszczędność kosztową oraz ograniczoną wiedzę na temat rynków finansowych.

W tym kontekście zmieniona dyrektywa EU ETS zawiera kilka zmian mających na celu dalszą poprawę przejrzystości unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Zwrócono się do ESMA o przeprowadzanie okresowej oceny funkcjonowania unijnych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz o uwzględnianie jej w regularnie sporządzanych sprawozdaniach na temat tendencji, ryzyka i słabych punktów na rynkach finansowych. 31 sierpnia 2023 r. w swoim drugim sprawozdaniu na temat tendencji, ryzyka i słabych punktów z 2023 r. ESMA poinformował, że unijny rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla pozostał w 2023 r. stabilny i nadal funkcjonował zgodnie z fundamentalnymi parametrami rynku.

W ramach reformy EU ETS Komisja zobowiązała się również do wprowadzenia szeregu zmian w przepisach wykonawczych dotyczących EU ETS w celu dalszej poprawy przejrzystości rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Zmiany te, dotyczące rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji i rozporządzenia w sprawie rejestru, są zgodne z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu ESMA. Aby ułatwić monitorowanie rynku, właściwe organy krajowe i ESMA otrzymają szczegółowe dane dotyczące każdej aukcji i uzyskają regularny dostęp do danych z rejestru Unii. Ponadto wprowadzone zostaną zmiany w celu ułatwienia identyfikacji transakcji wyłącznie dwustronnych w rejestrze Unii. Trwają prace nad zmianą rozporządzenia w sprawie sprzedaży na aukcji i rozporządzenia w sprawie rejestru w celu realizacji tych zobowiązań.

5 lipca 2023 r. Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) opublikowała sprawozdanie na temat zgodności rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla[90]. IOSCO jest organem międzynarodowym, który skupia światowe organy regulacyjne ds. papierów wartościowych i jest uznawany za podmiot wyznaczający światowe standardy dla sektora papierów wartościowych. W sprawozdaniu, które przygotowano na podstawie wniosków wyciągniętych z funkcjonowania istniejących innych niż dobrowolne rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla i dobrych praktyk na rynkach towarowych instrumentów pochodnych, oceniono zarówno rynek pierwotny, jak i wtórny, a także obrót instrumentami kasowymi i pochodnymi w różnych jurysdykcjach.

W sprawozdaniu IOSCO wskazano najlepsze praktyki mające zastosowanie na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Obejmują one rezerwę stabilności rynkowej w celu ograniczenia ryzyka nadwyżki podaży uprawnień, klasyfikację uprawnień do emisji i instrumentów pochodnych jako instrumentów finansowych, stosowanie kompleksowych ram nadzoru rynku w odniesieniu do rynków towarowych, w tym przepisów dotyczących przejrzystości i zgłaszania transakcji, nadużyć na rynku, przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz skutecznego nadzoru sprawowanego przez właściwe organy. W sprawozdaniu zawarto 12 zaleceń mających na celu pomoc jurysdykcjom w tworzeniu rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla innych niż dobrowolne, zasadniczo zgodnie z obecnymi ramami

[90] FR09/23– Compliance Carbon Markets, IOSCO, sprawozdanie końcowe, 5.7.2023.

regulacyjnymi mającymi zastosowanie do unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

12.Ramy monitorowania i raportowania emisji

Sprawnie funkcjonujący i wiarygodny pod względem środowiskowym EU ETS zapewnia się dzięki solidnym ramom wymogów w zakresie monitorowania, raportowania, weryfikacji i akredytacji. Wymogi te są harmonizowane w ramach rozporządzenia (UE) 2018/2066 (rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania)[91] oraz rozporządzenia (UE) 2018/2067 (rozporządzenie w sprawie weryfikacji i akredytacji)[92]. Co roku państwa składają sprawozdanie z wdrażania tych rozporządzeń i dyrektywy EU ETS.

12.1. Nadzór i sprawozdawczość

System monitorowania emisji w ramach EU ETS opiera się na podejściu modułowym. Pozwala to operatorom na wysoki stopień elastyczności, zapewniając tym samym zarówno oszczędność kosztową, jak i wiarygodność danych dotyczących emisji. Operatorzy mogą stosować kilka metod monitorowania („metodę opartą na obliczeniach" lub „metodę opartą na pomiarach", a także – wyjątkowo – „rozwiązanie rezerwowe"), w tym połączenie metod w odniesieniu do poszczególnych części instalacji. W przypadku operatorów statków powietrznych dopuszczalne są jedynie podejścia oparte na obliczeniach, a głównym parametrem dla lotów jest zużycie paliwa. Rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania zawiera wymóg, zgodnie z którym zarówno instalacje, jak i operatorzy statków powietrznych muszą posiadać plan monitorowania zatwierdzony przez właściwy organ krajowy. Zapobiega to arbitralnemu wyborowi przez nich metod monitorowania i zmian czasowych. W 2022 r. pięć państw uczestniczących w ETS[93] nadal zezwalało na stosowanie uproszczonych planów monitorowania w przypadku instalacji niskiego ryzyka[94]. W przypadku lotnictwa jedynie Belgia zgłosiła stosowanie tego przepisu w odniesieniu do operatorów o niskim poziomie emisji.

[91] Zob. wyżej, rozporządzenie (UE) 2018/2066 zmienione w 2020 r. rozporządzeniem (UE) 2020/2085 i w 2022 r. rozporządzeniem (UE) 2022/388. Zob. tekst skonsolidowany.

[92] 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). Rozporządzenie zostało zmienione w 2020 r. rozporządzeniem Komisji (UE) 2020/2084. Zob. tekst skonsolidowany.

[93] Tymi państwami członkowskimi były Dania, Finlandia, Węgry, Litwa i Niderlandy. Chorwacja nie składa już sprawozdań na podstawie sprawozdawczości uproszczonej.

[94] Zgodnie z art. 13 rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania [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). Rozporządzenie to zmieniono w 2020 r. rozporządzeniem Komisji (UE) 2020/2085, a w 2022 r. rozporządzeniem Komisji (UE) 2022/388. Zob. tekst skonsolidowany).

Większość instalacji skutecznie spełnia wymogi prawne dotyczące monitorowania emisji. Większość instalacji do obliczania swoich emisji stosowała metodę opartą na obliczeniach[95]. Jedynie w przypadku 145 instalacji (1,7 %) w 22 państwach zgłoszono korzystanie z systemu ciągłych pomiarów emisji (CEMS); jest to o dziewięć instalacji mniej niż w 2021 r. Spośród nich w przypadku 91 instalacji korzystano z CEMS do pomiaru emisji CO_2, w przypadku 45 – N_2O, a w przypadku 9 – obu tych gazów. CEMS jest najczęściej stosowany w Niemczech i Czechach. W przypadku 34 instalacji zmierzone emisje obejmowały również biogeniczny CO_2. Spośród instalacji, w przypadku których korzysta się z CEMS, w 69 stosowano tę metodę w odniesieniu do ponad 95 % ich emisji, podczas gdy w pozostałych 76 stosowano kombinację CEMS i metody opartej na obliczeniach.

Tylko 11 państw zgłosiło stosowanie rozwiązania rezerwowego; była ono stosowane w 27 instalacjach i obejmowało około 2,6 mln ton ekwiwalentu CO_2 (o cztery instalacje mniej niż w 2021 r., ale o 0,16 mln ton ekwiwalentu CO_2 więcej pod względem emisji). Ze względu na złożoną strukturę, jedna instalacja w Niderlandach odpowiada za 60 % łącznej emisji monitorowanej przy użyciu metody rozwiązania rezerwowego.

Większość instalacji spełniła w 2022 r. wymogi dotyczące minimalnych poziomów dokładności[96] określone w rozporządzeniu w sprawie monitorowania i raportowania. Jedynie w przypadku 96 instalacji kategorii C (wzrost z 89 w 2021 r.) zgłoszono odejście pod względem co najmniej jednego parametru od wymogu zastosowania najwyższego poziomu dokładności do głównych strumieni materiałów wsadowych. Instalacje te były lokalizowane w 17 różnych państwach (spadek z 18 w 2021 r.) i stanowiły 15,1 % instalacji kategorii C. Takie odstępstwa są dozwolone jedynie w przypadku, gdy operator wykaże, że osiągnięcie najwyższego poziomu dokładności jest technicznie niewykonalne lub prowadzi do nieracjonalnych kosztów. Z chwilą, gdy operator przestaje spełniać te warunki, musi odpowiednio udoskonalić system monitorowania.

Rozporządzenie w sprawie monitorowania i raportowania zmieniono w celu uwzględnienia zmienionej dyrektywy EU ETS[97]. Zaktualizowane przepisy będą miały zastosowanie od 1 stycznia 2024 r., kiedy rozpocznie się kolejny cykl monitorowania. Odzwierciedlają one między innymi jedną nową zmianę na podstawie zmienionej dyrektywy EU ETS, zgodnie z którą instalacje do spalania odpadów komunalnych rozpoczną monitorowanie i raportowanie swoich emisji w ramach EU ETS od 2024 r. Drugi przegląd rozporządzenia wraz z dodatkowymi zmianami rozpocznie się pod koniec 2023 r.

[95] Główną tego przyczyną jest fakt, że metoda oparta na pomiarach wiąże się z zaangażowaniem istotnych zasobów i wiedzy fachowej, których wielu mniejszych operatorów nie posiada.

[96] Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie monitorowania i raportowania wszyscy operatorzy są zobowiązani do osiągnięcia określonych minimalnych poziomów dokładności. Większe źródła emisji muszą spełnić kryteria wyższych poziomów (wiążących się z bardziej wiarygodną jakością danych), natomiast ze względu na oszczędność kosztową do mniejszych źródeł mają zastosowanie mniej rygorystyczne wymogi.

[97] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2122 z dnia 17 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/2066 w odniesieniu do aktualizacji monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L, 2023/2122 z 18.10.2023, s. 1).

12.2. Akredytacja i weryfikacja

Weryfikatorzy monitorowania emisji w ramach EU ETS muszą zostać akredytowani przez krajową jednostkę akredytującą, aby móc dokonywać ocen zgodnie z rozporządzeniem w sprawie weryfikacji i akredytacji. Akredytowani weryfikatorzy mogą działać na zasadzie wzajemnego uznawania we wszystkich państwach uczestniczących w EU ETS, co umożliwia pełne korzystanie z jednolitego rynku i gwarantuje wystarczający poziom dostępności usług. Szczegółowy przegląd aspektów akredytacji i weryfikacji w 2022 r. przedstawiono w tabeli 8 w dokumencie roboczym służb Komisji[98].

W 2022 r. było 110 akredytowanych weryfikatorów w odniesieniu do instalacji i 23 w odniesieniu do operatorów statków powietrznych. Ponadto 28 państw zgłosiło, że w 2022 r. na ich terytorium działa co najmniej jeden zagraniczny weryfikator, a 6 państw zgłosiło, że na ich terytorium działają wyłącznie zagraniczni weryfikatorzy. Pokazuje to, że wzajemne uznawanie weryfikatorów przez państwa nadal funkcjonuje prawidłowo.

Wśród weryfikatorów stwierdzono wysoki poziom przestrzegania rozporządzenia w sprawie akredytacji i raportowania. Jeżeli chodzi o 2022 r., jedynie Norwegia i Francja zgłosiły zawieszenie weryfikatorów (dwóch w Norwegii i jednego we Francji) i tylko Rumunia zgłosiła cofnięcie akredytacji weryfikatora (w jednym przypadku). Dla porównania w 2021 r. doszło do dwóch zawieszeń i jednego cofnięcia.

Równolegle z przeglądem rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania rozporządzenie w sprawie weryfikacji i akredytacji jest poddawane przeglądowi, a przyjęcie zmian zaplanowano na pierwszy kwartał 2024 r. – przed terminem składania zweryfikowanych raportów dotyczących danych podstawowych, który upływa 30 maja 2024 r.

12.3. Właściwe organy

Organizacja właściwych organów krajowych odpowiedzialnych za wdrażanie EU ETS różni się w poszczególnych państwach. W niektórych państwach wdrażaniem zajmuje się szereg organów lokalnych, w innych wdrażanie jest bardziej scentralizowane. Państwa wybierają rodzaj podejścia z uwzględnieniem opłacalności i efektywności czasowej. Przegląd koordynacji EU ETS przedstawiono w tabelach 9 i 10 w dokumencie roboczym służb Komisji[99].

Wszystkie państwa uczestniczące w ETS zgłosiły, że w 2022 r. we wdrażaniu EU ETS uczestniczył co najmniej jeden właściwy organ centralny. W 15 krajach w proces ten zaangażowane były wyłącznie właściwe organy centralne. Państwa zgłosiły korzystanie z różnych narzędzi do celów koordynacji prac organów; należą do nich m.in. właściwy organ centralny odpowiedzialny za prace w zakresie monitorowania, raportowania, akredytacji i weryfikacji (12 państw) lub odgrywający rolę koordynatora[100] (dziewięć państw), wydawanie

[98] SWD(2023) 346 final

[99] SWD(2023) 346 final

[100] W przypadku gdy za prace w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji odpowiedzialne są organy regionalne/lokalne, w celu monitorowania jakości procesów w tym zakresie przeglądu odpowiednich dokumentów (takich jak plany monitorowania) dokonuje również właściwy organ centralny.

przez właściwy organ centralny obowiązujących instrukcji i wytycznych dla organów lokalnych (pięć państw), wspólne szkolenia dla właściwych organów (siedem państw) oraz regularna organizacja grup roboczych lub spotkań z udziałem organów (12 państw). W 2022 r. 14 państw nie stosowało żadnego z tych narzędzi; państwa te mają bardziej scentralizowaną organizację, dlatego potrzebują mniej narzędzi koordynacji.

W 2022 r. 16 państw nie pobierało od operatorów instalacji opłat administracyjnych za wydawanie zezwoleń i zatwierdzanie planów monitorowania (15 państw w 2021 r.). Operatorzy statków powietrznych w 17 państwach również nie uiszczali żadnych opłat (18 państw w 2021 r.). Opłaty różniły się znacznie w zależności od państwa i rodzaju usługi – od około 18 do 8 442 EUR za zezwolenie i zatwierdzenie planu monitorowania instalacji oraz od około 2 do 4 100 EUR w przypadku operatorów statków powietrznych. 15 państw zgłosiło nałożenie opłat administracyjnych w różnej wysokości za zatwierdzenie planów metody monitorowania lub wprowadzenie istotnych zmian.

12.4. Zgodność w ramach EU ETS

Zgodność z EU ETS jest sprawdzana w cyklach rocznych. Za każdy rok działalności operator musi przedłożyć do 31 marca następnego roku roczny raport na temat wielkości emisji. Po weryfikacji raportu operatorzy muszą umorzyć uzgodnioną liczbę uprawnień do 30 kwietnia tego samego roku. W dyrektywie EU ETS przewiduje się karę w wysokości 100 EUR za każdą wyemitowaną tonę CO_2, w odniesieniu do której nie umorzono żadnego uprawnienia w wyznaczonym terminie[101]. Kara naliczana jest niezależnie od kosztu umorzenia należnych uprawnień. Na podstawie przepisów krajowych w przypadku naruszeń przy wdrażaniu EU ETS mogą również mieć zastosowanie inne kary. Szczegółowy przegląd zgodności w ramach EU ETS przedstawiono w tabelach 11–13 w dokumencie roboczym służb Komisji[102]. Zmiana dyrektywy EU ETS zawiera dostosowania do kalendarza dotyczącego zgodności. Od 2024 r. termin umorzenia uprawnień zostanie przesunięty z 30 kwietnia na 30 września.

W cyklu zgodności za 2022 r. poziom zgodności z EU ETS pozostał bardzo wysoki. Operatorzy odpowiadający za ponad 99 % emisji z instalacji i lotnictwa przez większość lat wywiązywali się terminowo ze swoich zobowiązań prawnych. Skuteczność systemu zapewniania zgodności poprawiła się dzięki szerszemu upowszechnieniu sprawozdawczości elektronicznej. W 2022 r. 12 państw stosowało zautomatyzowane systemy informatyczne i formularze elektroniczne do sporządzania planów monitorowania, raportów na temat wielkości emisji, sprawozdań z weryfikacji lub sprawozdań dotyczących udoskonaleń. Osiem państw korzysta również ze zautomatyzowanych systemów informatycznych do zarządzania procesami na potrzeby planów metody monitorowania, rocznych raportów dotyczących poziomu działalności i wymiany innych informacji na temat danych dotyczących przydziału uprawnień.

[101] Kara jest indeksowana inflacją.

[102] SWD(2023) 346

W następstwie pandemii COVID-19 i ograniczeń dotyczących kontaktów fizycznych sześć państw (18 w 2021 r.) zezwoliło weryfikatorom na przeprowadzenie wirtualnych wizyt w obiektach[103]. W przypadku 31 instalacji i 25 operatorów statków powietrznych właściwy organ zatwierdził wirtualne wizyty w obiektach.

Właściwe organy przeprowadzają różne rodzaje kontroli zgodności w odniesieniu do rocznych raportów na temat wielkości emisji z instalacji. W 2022 r. wszystkie właściwe organy sprawdziły kompletność raportów z instalacji, a większość sprawdziła kompletność raportów operatorów statków powietrznych. Wyjątek stanowią właściwe organy na Węgrzech i Łotwie (gdzie znajduje się odpowiednio jeden i dwóch operatorów statków powietrznych), a także w Liechtensteinie oraz Irlandii Północnej, ponieważ nie administrują one operatorami statków powietrznych.

Właściwe organy w 12 państwach dokonały zachowawczych oszacowań w odniesieniu do 61 instalacji (około 0,7 % wszystkich instalacji), co oznacza spadek z 55 w 2020 r. Takich oszacowań dokonuje się w przypadku, gdy roczne raporty na temat wielkości emisji nie zostały złożone w terminie, wydano negatywne wnioski z weryfikacji lub raport na temat wielkości emisji nie był zgodny z rozporządzeniem[104]. Wszystkie emisje z 30 instalacji oszacowano zachowawczo. W przypadku 11 instalacji zachowawcze oszacowanie obejmowało jedynie część emisji, a w przypadku 20 instalacji oszacowano, że nie wygenerowały żadnych emisji.

Ogółem zachowawczo oszacowano 1,0 Mt emisji (wzrost z 0,8 Mt w 2021 r.) z 2,4 Mt zgłoszonych przez 61 instalacji (spadek z 4,9 Mt w 2021 r.). Zazwyczaj zachowawczych oszacowań dokonywano, ponieważ raporty na temat wielkości emisji nie były w pełni zgodne z wymogami rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania lub ponieważ zostały złożone po terminie. Zachowawcze oszacowania dotyczące lotnictwa zgłosiło pięć państw (o jedno mniej niż w 2021 r.) w odniesieniu do 33 operatorów statków powietrznych (o pięciu więcej niż w 2021 r.) i 0,14 Mt emisji (również 0,14 Mt w 2021 r.). Jedna linia lotnicza, którą administruje Dania, odpowiadała za 85 % zachowawczych oszacowań dotyczących lotnictwa, ponieważ przedłożyła raport na temat wielkości emisji po upływie wyznaczonego terminu.

Kontrole przeprowadzane przez właściwe organy pozostają ważnym uzupełnieniem pracy weryfikatora. Poza sprawdzeniem raportów na temat wielkości emisji 18 państw zgłosiło, że przeprowadziło inspekcje instalacji na miejscu. Trzy państwa[105] zgłosiły inspekcje na miejscu w odniesieniu do lotnictwa, (w 2021 r. inspekcji takich nie zgłosiło żadne państwo). Liczba ta zmniejszyła się w czasie pandemii COVID-19, ale oczekuje się, że ponownie wzrośnie.

W 2022 r. na 40 operatorów instalacji w 10 państwach nałożono kary pieniężne za nieumorzenie wystarczającej liczby uprawnień do emisji w celu objęcia zgłoszonych przez nich emisji (przekroczenie emisji). W przypadku lotnictwa nałożenie kar za przekroczenie

[103] Art. 34a rozporządzenia w sprawie akredytacji i weryfikacji umożliwia weryfikatorowi przeprowadzenie wirtualnych wizyt w obiekcie, jeżeli działanie siły wyższej uniemożliwia weryfikatorowi udanie się do obiektu. Jest to dozwolone wyłącznie po uzyskaniu zgody właściwego organu i po spełnieniu określonych warunków.

[104] Zgodnie z art. 70 rozporządzenia w sprawie monitorowania i raportowania.

[105] Kolejne dwa państwa (Liechtenstein oraz Irlandia Północna) nie administrują żadnymi operatorami statków powietrznych.

emisji zgłosiło sześć państw; kary otrzymało dziewięciu operatorów statków powietrznych. 13 państw[106] zgłosiło 66 naruszeń, co doprowadziło do nałożenia kar, wydania formalnych ostrzeżeń lub formalnych upomnień, oprócz przypadków przekroczenia emisji. Zgłoszono łącznie 21 kar finansowych (które nałożono albo które mają zostać nałożone, np. w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi) w wysokości 65,6 mln EUR. Obejmuje to lotnictwo, w którym w pięciu państwach odnotowano osiem naruszeń, co skutkowało nałożeniem trzech kar pieniężnych na łączną kwotę 325 000 EUR.

Najczęściej zgłaszanymi naruszeniami w 2022 r. były nieprzedłożenie w terminie raportu na temat wielkości emisji (16 przypadków) lub raportu dotyczącego poziomu działalności (cztery przypadki), niepowiadomienie o zmianach lub aktualizacji planu monitorowania (dziewięć przypadków) i prowadzenie działalności bez zezwolenia na emisję (sześć przypadków).

13. Powiązanie między EU ETS a szwajcarskim ETS

Od 2020 r. EU ETS i szwajcarski ETS są powiązane umową międzynarodową zawartą między UE a Konfederacją Szwajcarską. Oznacza to, że uprawnienia wydane w jednym systemie mogą zostać umorzone w odniesieniu do emisji wygenerowanych w którymkolwiek z tych dwóch systemów. Dzięki dostępowi do większego rynku operatorzy mogą czerpać korzyści z oszczędności kosztowej i mają większe możliwości redukcji emisji. W umowie w sprawie powiązania[107] określone są warunki i wymogi powiązania tych dwóch systemów. Ustanawia ona również mechanizm zapewniający przestrzeganie warunków powiązania określonych w art. 25 dyrektywy EU ETS.

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 przepisów dotyczących zakresu, pułapu i przydziału. jakie jest stosowane w przypadku EU ETS. Zgodnie z art. 7 umowy w sprawie powiązania będzie to kontynuowane na podstawie zmienionej dyrektywy EU ETS. Szwajcarskie loty krajowe i loty do portów lotniczych EOG są objęte szwajcarskim ETS, natomiast loty do Szwajcarii są objęte EU ETS. Umowa ta chroni integralność środowiskową obu systemów. Zarówno EU ETS, jak i szwajcarski ETS stosują takie samo podejście do lotów objętych połączeniem ze Zjednoczonym Królestwem od czasu brexitu, uwzględniając jedynie loty do Zjednoczonego Królestwa.

Tabele 16 i 17 w dokumencie roboczym służb Komisji[108] przedstawiają porównanie kluczowych danych liczbowych dotyczących obu systemów w 2022 r. – uprawnień sprzedanych na aukcji, przydziału bezpłatnych uprawnień oraz zweryfikowanych emisji w odniesieniu do instalacji i operatorów statków powietrznych. Jak wynika z porównania, zgodność tych dwóch systemów nie jest kwestią wielkości, ale wymogów jakościowych, równych warunków działania i środków chroniących integralność rynku.

[106] Te 13 państw to Czechy, Dania, Hiszpania, Finlandia, Francja, Węgry, Irlandia, Niderlandy, Norwegia, Polska, Szwecja i Rumunia.

[107] 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).

[108] SWD(2023) 346

Aby wdrożyć umowę w sprawie powiązania i promować przyrost wydajności, utworzono bezpośrednie powiązanie techniczne między rejestrami obu systemów. Umożliwia ono podmiotom objętym regulacją przekazywanie uprawnień z rachunku w jednym systemie na rachunek w drugim systemie. Przekazywanie uprawnień odbywa się w sposób planowany, na ogół dwa razy w miesiącu. Od 2023 r. powiązanie rejestrów obu systemów handlu emisjami będzie stopniowo przekształcane w stały element. Przyczyni się to do poprawy płynności rynkowej i realizacji transakcji między dwoma powiązanymi systemami, tak jakby tworzyły one jeden rynek. Uczestnicy rynku będą mogli działać tak, jakby funkcjonowali na jednym rynku, z zastrzeżeniem że będą podlegać osobnym przepisom regulacyjnym UE i Szwajcarii. Stałe powiązanie należy wdrożyć najpóźniej w 2024 r.

W tabeli 18 w dokumencie roboczym służb Komisji[109] przedstawiono skutki powiązania między EU ETS a szwajcarskim ETS w 2022 r. Pokazuje ona, w jakim stopniu podmioty objęte regulacją w obu systemach korzystały do celów zapewnienia zgodności z uprawnień wydanych w drugim systemie.

Łącznie podmioty objęte regulacją w ramach EU ETS (zarówno instalacje, jak i operatorzy statków powietrznych) wykorzystały w 2022 r. do celów zapewnienia zgodności 971 170 uprawnień wydanych w ramach szwajcarskiego ETS. Jest to niemal o 83 200 uprawnień więcej niż w 2021 r. i prawie 378 000 uprawnień więcej niż w 2020 r., co oznacza tendencję wzrostową w zakresie wykorzystania elastyczności, jaką zapewnia powiązanie między EU ETS a szwajcarskim ETS. Osiągnięto to, mimo że unijni operatorzy statków powietrznych wykorzystali mniej uprawnień do emisji lotniczych wydanych w ramach szwajcarskiego ETS w ujęciu względnym (0,7 % w 2022 r. w porównaniu z 1,5 % w 2021 r.). Zostało to jednak częściowo zrekompensowane zwiększonym wykorzystaniem szwajcarskich uprawnień do emisji ogólnych (0,1 % w 2022 r. w porównaniu z niemal zerową wartością w 2021 r.).

Liczba szwajcarskich uprawnień do emisji ogólnych wykorzystanych przez instalacje w UE do celów zapewnienia zgodności utrzymywała się na stałym poziomie 394 722. Co bardziej imponujące, w tym samym okresie liczba uprawnień do emisji lotniczych wydanych w ramach szwajcarskiego ETS i wykorzystanych przez instalacje objęte EU ETS do celów zapewnienia zgodności zwiększyła się niemal trzykrotnie, z 63 410 w 2021 r. do 173 650 w 2022 r. Zwiększone wykorzystanie uprawnień do emisji lotniczych do celów zapewnienia zgodności wskazuje na wzrost świadomości i akceptacji w odniesieniu do powiązania między EU ETS a szwajcarskim ETS. W ujęciu względnym uprawnienia do emisji ogólnych wydane w ramach szwajcarskiego ETS stanowiły mniej niż 0,03 % łącznej liczby uprawnień umorzonych w ramach EU ETS w 2022 r. Tłumaczyło to jednak większy udział wynoszący prawie 9,7 % wszystkich uprawnień do emisji ogólnych wydanych w ramach szwajcarskiego ETS przydzielonych bezpłatnie i sprzedanych na aukcji w tamtym roku.

W szwajcarskim ETS instalacje wykorzystały do celów zapewnienia zgodności w 2022 r. niższy odsetek uprawnień do emisji ogólnych wydanych w ramach EU ETS (6,2 %) w porównaniu z 2021 r. (8,2 %). W obu latach instalacje w ramach szwajcarskiego ETS nie wykorzystały do celów zapewnienia zgodności uprawnień do emisji lotniczych wydanych

[109] SWD(2023) 346

w ramach EU ETS.

W tabeli 18 w dokumencie roboczym służb Komisji[110] zagregowano wolumen uprawnień do emisji (zarówno ogólnych, jak i lotniczych) przekazanych w imieniu uczestników rynku od 2020 r. między EU ETS a szwajcarskim ETS. Do tej pory największą łączną liczbę przypadków przekazania odnotowano w 2022 r. Saldo obejmujące dane historyczne pokazuje obecnie wypływ 502 106 uprawnień z EU ETS do szwajcarskiego ETS. Należy jednak zauważyć, że te dane liczbowe mogą obejmować ponowne przekazanie tych samych uprawnień.

14. EU ETS w kontekście unijnego zarządzania kwestiami klimatu i energii

EU ETS funkcjonuje w szerszym kontekście unijnego zarządzania kwestiami klimatu i energii, w tym w kontekście dyrektywy (UE) 2023/1791 (dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej)[111]. Została ona również zmieniona w ramach pakietu „Gotowi na 55". Celem wspomnianej dyrektywy jest osiągnięcie oszczędności energii przez określenie celów i obowiązków państw członkowskich i przedsiębiorstw. Sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla, wysyłany przez EU ETS wchodzi w interakcję ze środkami z zakresu polityki i działaniami wdrożonymi w tym celu.

Zmienioną dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej wprowadzono nowe przepisy mające na celu ograniczenie zużycia energii końcowej na szczeblu UE o 11,7 % w 2030 r. Wszystkie państwa członkowskie będą przyczyniać się do osiągnięcia tego celu. Określą one orientacyjne krajowe wkłady i sposoby na rzecz osiągnięcia tego celu w swoich zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1999[112] (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną).

Sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla, który wysyła EU ETS, jest wykorzystywany w wycenie inwestycji i środków związanych z efektywnością energetyczną w sektorach podlegających regulacji. Państwa członkowskie wykorzystują również dochody z aukcji uprawnień w ramach EU ETS do finansowania poprawy efektywności energetycznej. W 2022 r. zgłosiły one przeznaczenie kwoty 4,8 mld EUR na finansowanie projektów związanych z efektywnością energetyczną. Obejmowało to nie tylko inwestycje w modernizację termiczną budynków, doradztwo w zakresie efektywności energetycznej, a także badania i rozwój, przy czym wszystkie te działania miały na celu ograniczenie zużycia energii, ale również środki wsparcia społecznego w obliczu kryzysu energetycznego.

---

[110] SWD(2023) 346

[111] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona) (Dz.U. L 231 z 20.9.2018, s. 1).

[112] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

W krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu określono, w jaki sposób państwa członkowskie zamierzają zająć się nie tylko kwestią efektywności energetycznej, ale także wdrażaniem odnawialnych źródeł energii, redukcją emisji, dywersyfikacją przemysłową, wzajemnymi powiązaniami oraz badaniami naukowymi i innowacjami w kontekście celów UE w dziedzinie klimatu i energii. Plany te mogą obejmować środki promujące dekarbonizację sektorów objętych EU ETS, sposoby wykorzystania dochodów z ETS na zieloną i sprawiedliwą transformację oraz plany anulowania uprawnień wydanych w ramach ETS z myślą o planowanym stopniowym wycofywaniu paliw kopalnych na rzecz wytwarzania energii elektrycznej.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną do końca czerwca 2023 r. państwa członkowskie miały przedłożyć Komisji projekty zaktualizowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Te zaktualizowane plany powinny uwzględniać ambitniejsze cele klimatyczne UE na podstawie prawa o klimacie oraz zmian kluczowych przepisów unijnego prawodawstwa dotyczącego energii i klimatu w ramach pakietu „Gotowi na 55”. Do grudnia 2023 r. Komisja skonsoliduje ogólnounijną ocenę zaktualizowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu i wyda zalecenia dla poszczególnych krajów. Oczekuje się, że w ostatecznych zaktualizowanych planach, które mają zostać przedstawione do końca czerwca 2024 r., państwa członkowskie uwzględnią zalecenia Komisji.

15. Wnioski i perspektywy na przyszłość

W sektorach objętych ETS rok 2022 upłynął pod znakiem skutków kryzysu energetycznego w Europie. Emisje z produkcji energii elektrycznej i cieplnej wzrosły z powodu zwiększonego wykorzystania węgla spowodowanego wyższymi cenami gazu ziemnego. Ogólna redukcja emisji z instalacji objętych ETS była związana głównie z przemysłem wytwórczym, na który wpływ miały wyższe ceny paliw i energii.

Mimo zakłóceń spowodowanych kryzysem energetycznym w sektorach objętych ETS EU ETS nadal sprawnie funkcjonował. Emisje z instalacji nadal wykazywały tendencję spadkową w porównaniu z poziomem sprzed pandemii w 2019 r. Aukcje uprawnień do emisji kontynuowano zgodnie z planem. Sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla pozostał wyraźny, z wyjątkiem krótkoterminowego spadku, który zbiegł się w czasie z początkiem rosyjskiej inwazji na pełną skalę na Ukrainę.

Rezerwa stabilności rynkowej w dalszym ciągu przyczyniała się do usuwania nadwyżki uprawnień z EU ETS, a tym samym do wspierania zrównoważonego i odpornego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Rezerwa doprowadziła również do unieważnienia ponad 2,5 mld uprawnień z nadwyżki w przeszłości. Jest to więcej niż wszystkie międzynarodowe jednostki emisji wykorzystane do tej pory do celów zapewnienia zgodności ramach EU ETS.

Silny sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla w 2022 r. doprowadził do wyższych dochodów z aukcji w ramach EU ETS, które wyniosły prawie 39 mld EUR. Dochody te zostały rozdzielone głównie między państwa członkowskie, które w dużej mierze wykorzystały je do wspierania działań w dziedzinie klimatu i energii, w tym środków mających na celu

przeciwdziałanie skutkom kryzysu energetycznego oraz pomoc obywatelom i przedsiębiorstwom. Co więcej, wypłaty z funduszu modernizacyjnego pomogły przyspieszyć modernizację sektora energetycznego we wszystkich państwach członkowskich będących beneficjentami, a w ramach funduszu innowacyjnego przeznaczono znaczne zasoby na transformację energetyczną i przemysłową.

EU ETS pozostaje kluczowym narzędziem na rzecz zielonej transformacji. Oprócz ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w perspektywie krótkoterminowej system ten pomoże sfinansować działania w ramach planu REPowerEU mające na celu zwiększenie oszczędności energii, dywersyfikację dostaw energii i przyspieszenie wdrażania energii ze źródeł odnawialnych. Dzięki zmianie dyrektywy EU ETS system został wzmocniony w celu stworzenia zachęt do daleko idącej, długoterminowej dekarbonizacji i zniechęcania do uzależnienia od technologii wysokoemisyjnych. Wraz z rozszerzeniem zakresu EU ETS na sektor morski od 2024 r. oraz uruchomieniem ETS 2 w odniesieniu do budynków, transportu drogowego i przemysłu stanowiącego niewielkie źródło emisji w 2027 r. ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych obejmie trzy czwarte gospodarki UE. W ramach systemu wykorzystuje się ponadto więcej zasobów, aby wspierać obywateli i przedsiębiorstwa w zielonej transformacji.