

# WYBRANE ASPEKTY WDRAŻANIA PAKIETU ENERGETYCZNO- KLIMATYCZNEGO (DYREKTYWA EU ETS I DECYZJA NON-ETS)

Materiał informacyjny przygotowany na konferencję pt.: „Droga ku efektywnemu wdrażaniu pakietu energetyczno-klimatycznego”.

Warszawa, 18 listopada 2009 r.

Opracowanie:

Robert Jeszke, Andrzej Błachowicz, Eugeniusz Smol, Przemysław Sikora,  
Sebastian Lizak, Maciej Pyrka



*Niniejszy dokument może być używany, kopiowany i rozpowszechniany, w całości lub w części, wyłącznie w celach niekomercyjnych i z zachowaniem praw autorskich, w szczególności ze wskazaniem źródła ich pochodzenia.*

## SPIS TREŚCI

|  |           |
|--|-----------|
| <b>WSTĘP</b>   | <b>4</b>  |
| <b>CZĘŚĆ I: SZACUNKOWE „LIMITY” EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH DLA POLSKI W SYSTEMIE EU ETS I W OBSZARZE NON-ETS W OKRESIE 2013-2020</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1 EU ETS   | 5         |
| 1.1.1 Pula uprawnień dostępnych w Unii Europejskiej  | 6         |
| 1.1.2 Pula uprawnień dostępnych dla Polski   | 7         |
| 1.2 NON-ETS  | 7         |
| 1.3 CAŁKOWITY „LIMIT” EMISJI DLA POLSKI (EU ETS i non-ETS)   | 8         |
| 1.4 WYKORZYSTANIE JEDNOSTEK OFFSETOWYCH (EU ETS, non-ETS)  | 9         |
| <br>   |           |
| <b>CZĘŚĆ II: NAJWAŻNIEJSZE ASPEKTY WDROŻENIOWE W EU ETS</b>  | <b>11</b> |
| 2.1 <b>AUKCJA</b> – jako docelowy sposób przydziału uprawnień w EU ETS   | 11        |
| 2.2 <b>WSKAŹNIKI</b> – jako podstawa przydziałów bezpłatnych uprawnień w EU ETS  | 12        |
| 2.3 <b>DEROGACJE DLA ELEKTROENERGETYKI</b> - jako wyjątek od konieczności zakupu uprawnień na aukcjach w EU ETS umożliwiający ograniczenie wzrostu cen energii               | 14        |
| 2.4 <b>UCIECZKA EMISJI</b> – jako odstępstwo od obowiązku zakupu uprawnień w systemie aukcyjnym w celu ograniczenia ryzyka przenoszenia produkcji oraz emisji poza obszar UE | 16        |

## WSTĘP

W dniu 17 grudnia 2008 r. osiągnięto porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej w sprawie przyjęcia rozwiązań legislacyjnych zmierzających do kontrolowania i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na terenie Unii Europejskiej, określanych jako pakiet energetyczno-klimatyczny. Głównym celem regulacji zawartych w pakiecie jest osiągnięcie do 2020 roku, w stosunku do poziomu emisji z 1990 roku, 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej. Dwoma kluczowymi elementami przyjętego pakietu, określającymi ramy prawne zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i w praktyce ustanawiającymi „limity” emisji dla poszczególnych państw członkowskich UE są:

- 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. *zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* (tzw. **dyrektywa EU ETS**) – celem zmiany dyrektywy jest doprowadzenie do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych systemem EU ETS (tj. energetyce i większości przemysłów) w 2020 roku o 21%, w stosunku do poziomu emisji z 2005 roku;
- 2) decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. *w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych* (tzw. **decyzja non ETS**) – decyzja zakłada w skali całej UE, w okresie 2005-2020 redukcję emisji gazów cieplarnianych o 10% w sektorach nieobjętych systemem EU ETS, takich jak: transport, rolnictwo, mieszkalnictwo, instytucje, handel, usługi, odpady, emisja lotna z paliw, sektor komunalno-bytowy oraz również niektóre procesy przemysłowe i spalanie paliw. W ramach obszaru non-ETS unijny cel redukcyjny został zróżnicowany i niektóre państwa członkowskie mogą nawet zwiększyć swoją emisję w okresie 2013-2020. Polska ma możliwość zwiększenia emisji w sektorach non-ETS o 14%.

Jeszcze przed oficjalną publikacją tekstów prawnych w Dzienniku Urzędowym WE rozpoczęto prace nad wydaniem aktów wykonawczych umożliwiających implementację ww. aktów prawnych do krajowych porządków prawnych. Obecnie intensywne prace prowadzone są przez różne dyrektoriaty Komisji Europejskiej przy udziale państw członkowskich i europejskich stowarzyszeń branżowych przemysłów objętych systemem handlu emisjami. Niniejszy materiał ma na celu pomóc w zrozumieniu mechanizmów funkcjonowania pakietu, przybliżyć uwarunkowania związane z wdrażaniem jego postanowień, przedstawić aktualny stan prac, jak również zachęcić do aktywnego udziału w wypracowywaniu szczegółowych rozwiązań w przyszłości.

## CZĘŚĆ I: SZACUNKOWE „LIMITY” EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH DLA POLSKI W SYSTEMIE EU ETS I W OBSZARZE NON-ETS W OKRESIE 2013-2020

Konstrukcja pakietu uniemożliwia precyzyjne wyznaczenie krajowego limitu emisji. Limit emisji w ujęciu krajowym występuje wyłącznie w obszarze non-ETS. Natomiast w obszarze EU ETS występuje jeden limit obejmujący wszystkie kraje Unii Europejskiej. Pule darmowych uprawnień, jak również pule przeznaczone do sprzedaży na aukcji przez poszczególne państwa członkowskie będą znane dopiero po zakończeniu prac nad wszystkimi wdrożeniowymi aktami wykonawczymi, co powinno nastąpić w połowie 2011 r. Prezentowane w niniejszym rozdziale dane dotyczące limitów emisji gazów cieplarnianych w systemie EU ETS i obszarze non-ETS, w szczególności w wymiarze krajowym, pochodzą z własnych analiz KASHUE i są oparte na szeregu arbitralnych założeń, w związku z czym ich charakter jest jedynie orientacyjny i wyniki te nie mogą być traktowane jako ostateczne.

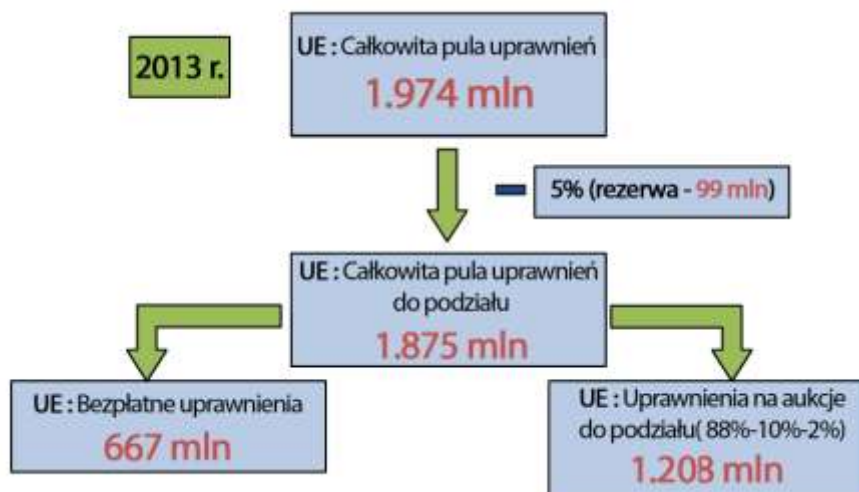
Należy ponadto podkreślić, że bez względu na sposób dokonywania obliczeń, wielkości te określają jedynie limity wynikające z pakietu energetyczno-klimatycznego i w żaden sposób nie wyznaczają celów polityki klimatycznej Polski. Mogą być jedynie pomocne przy jej tworzeniu i optymalizacji podejmowanych działań zmierzających do osiągnięcia dalszych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

### 1.1 EU ETS

Zgodnie z założeniami dyrektywy, system aukcyjny ma docelowo stać się podstawową metodą przydziału uprawnień w systemie EU ETS. W szczególnych przypadkach i w ograniczonej perspektywie czasowej możliwe są częściowo bezpłatne przydziały uprawnień. W III fazie funkcjonowania systemu EU ETS (w latach 2013-2020) takie szczególne przypadki to: sektory narażone na ucieczkę emisji (czyli przenoszenie wysokoemisyjnej produkcji poza UE), pozostałe przemysły włączywszy produkcję ciepła oraz sektor elektroenergetyczny w nowych państwach członkowskich (przy spełnieniu określonych kryteriów).

### 1.1.1 Pula uprawnień dostępnych w Unii Europejskiej

Przykładowe obliczenia zostały wykonane dla roku 2013, co zostało zobrazowane na poniższym schemacie.



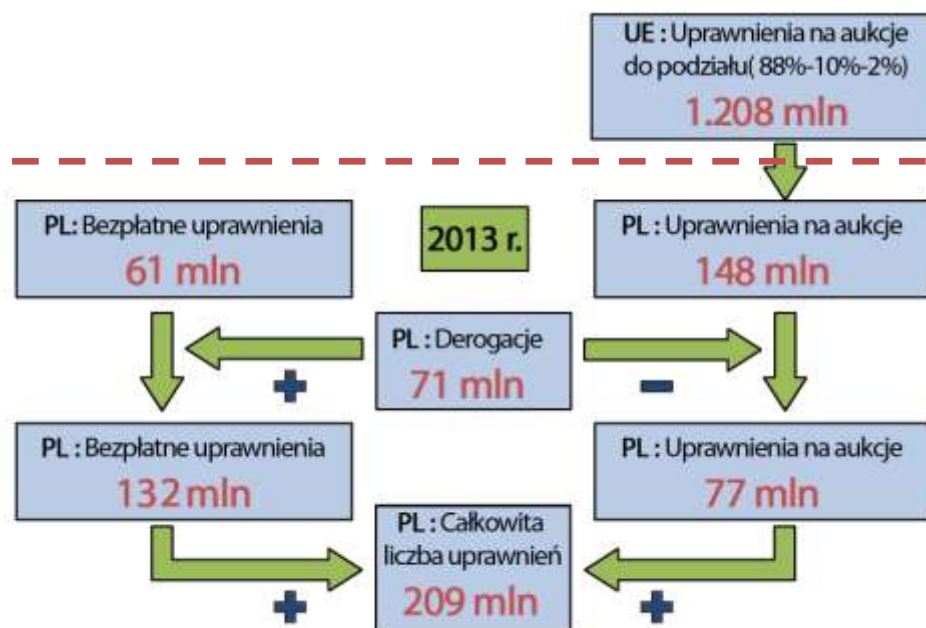
Źródło: opracowanie własne KASHUE, Warszawa, 2009r.

#### Objaśnienie:

- 1) Wyjściowa, całkowita pula uprawnień zmniejszona zostaje o 5% rezerwy na nowe instalacje oraz instalacje CCS i OZE.
- 2) Pozostała pula, która będzie się zmniejszać o 1,74% rocznie aż do poziomu 1.634 mln w 2020 r. dzielona jest na część uprawnień do sprzedaży na aukcji i bezpłatnego przydziału. Przyjęto następujące zasady przydziału z dyrektywy: 100% aukcji dla elektroenergetyki, 100% darmowych uprawnień dla sektorów narażonych na ucieczkę emisji, stopniowe dochodzenie do 100% aukcji dla pozostałych przemysłów).
- 3) Podane wartości (667 mln i 1.208 mln) są wyłącznie szacunkowe, gdyż opierają się na szeregu założeń o dużej niepewności. Dotyczą one: proporcji emisji przypadającej na sektory zagrożone ucieczką emisji, przewidywanego poziomu emisji w 2020 r., obniżenia średnio o 40% wielkości przydziału darmowych uprawnień wskutek przyjęcia określonego poziomu wskaźników.

### 1.1.2 Pula uprawnień dostępnych dla Polski

Wylczenie puli uprawnień dla Polski odbywa się według przedstawionego poniżej schematu. Najważniejszymi elementami obliczeniowymi są dwie kwestie: **redystrybucja uprawnień** pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o **mechanizm solidarnościowy**<sup>1</sup> oraz **derogacje dla elektroenergetyki**. Czynniki te zmieniają w końcowym rozliczeniu proporcje pomiędzy uprawnieniami bezpłatnymi, a sprzedawanymi na aukcji.



Źródło: opracowanie własne KASHUE, Warszawa, 2009r.

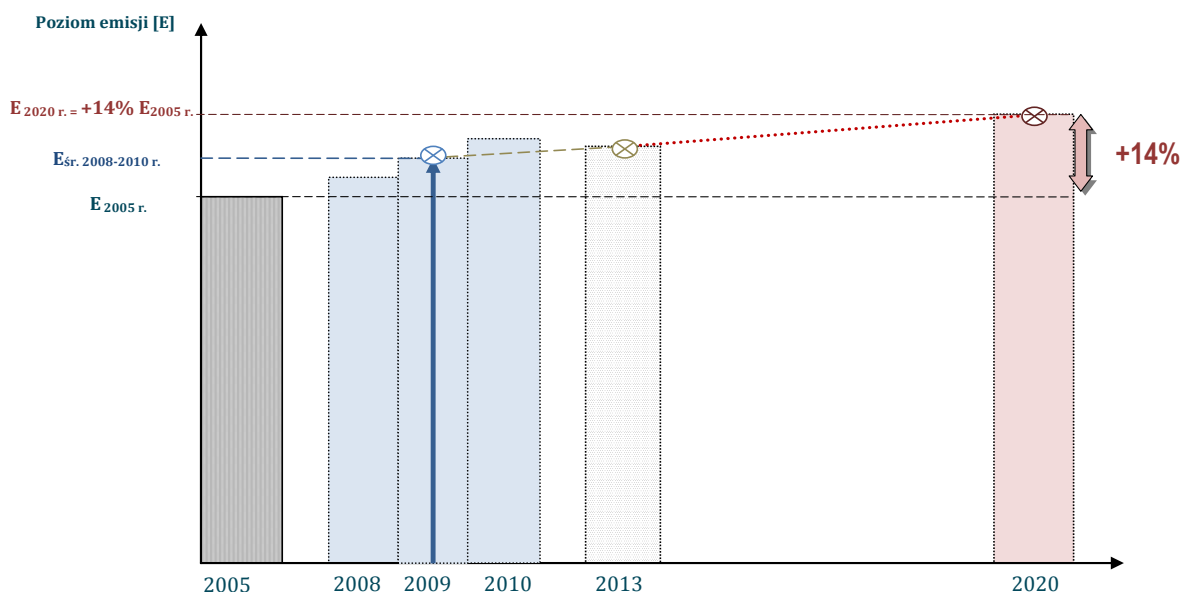
## 1.2 NON-ETS

Krajowe limity emisji w obszarze non-ETS są bardzo zróżnicowane pomiędzy państwami członkowskimi. Polska ma możliwość zwiększenia emisji w sektorze non-ETS o 14% w roku 2020 w odniesieniu do roku 2005. Oznacza to maksymalną emisję z sektorów objętych non-ETS w 2020 r. w wysokości ok. 209 mln ton (w porównaniu z emisją w 2005 r. = 183 mln t). Przykładową ścieżkę dochodzenia do dopuszczalnego poziomu redukcyjnego w non-ETS dla Polski przedstawia poniższy wykres.

<sup>1</sup> Całkowita pula uprawnień przeznaczonych na aukcję rozdzielona zostanie pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o klucz 88%/10%/2% (art. 10 ust. 2), gdzie:

- 88% uprawnień rozdysponowane zostanie na poszczególne państwa członkowskie w oparciu o ich udział emisji w zweryfikowanej emisji z EU ETS w 2005 r. lub 2005-2007 (przyjmowana jest większa z wartości);
- 10% uprawnień podlegać będzie redystrybucji w oparciu o kryterium PKB/mieszkańca, zgodnie z wartościami określonymi w załączniku IIa dyrektywy;
- 2% uprawnień podlegać będzie redystrybucji w oparciu o dotychczasowe wysiłki redukcyjne, zgodnie z wartościami w załączniku IIb dyrektywy.

Rys. Przykładowa ścieżka dochodzenia do dopuszczalnego poziomu redukcyjnego w non-ETS dla Polski



Źródło: materiały własne KASHUE, Warszawa, 2008r.

### 1.3 CAŁKOWITY „LIMIT” EMISJI DLA POLSKI (EU ETS i non-ETS)

Pule uprawnień w systemie EU ETS dla Polski określające górny pułap emisji umożliwiające osiągnięcie celów redukcyjnych UE, powiększone o limity emisji w obszarze non-ETS dają nam całkowite dopuszczalne „limity” emisji gazów cieplarnianych dla Polski na lata 2013-2020, wynikające z pakietu energetyczno-klimatycznego. Wielkość krajowego „limitu” zmniejsza się więc z **406 Mt CO<sub>2</sub> w 2013 roku do 383 Mt CO<sub>2</sub> w 2020 roku.**

Tabela 1. Uprawnienia w EU ETS i limity emisji w non-ETS w Polsce w latach 2013-2020 [w mln].

| Rok  | Całkowita roczna liczba uprawnień w systemie EU ETS w PL<br>[mln EUA] | Roczne limity emisji w obszarze non-ETS dla PL<br>[Mt CO <sub>2</sub> ] | Całkowita roczna liczba uprawnień (EU ETS) + roczne limity emisji (non-ETS) w PL<br>[Mt CO <sub>2</sub> ] |
|------|---|---|---|
| 2013 | 209,1   | 197,0   | 406,1   |
| 2014 | 204,0   | 198,7   | 402,7   |
| 2015 | 198,8   | 200,4   | 399,2   |



|                     |         |         |         |
|---------------------|---------|---------|---------|
| 2016                | 193,8   | 202,1   | 395,9   |
| 2017                | 188,9   | 203,8   | 392,7   |
| 2018                | 183,9   | 205,5   | 389,4   |
| 2019                | 179,0   | 207,2   | 386,2   |
| 2020                | 174,2   | 209,0   | 383,2   |
| Suma<br>(dla 8 lat) | 1.531,7 | 1.623,7 | 3.155,4 |

Źródło: opracowanie własne KASHUE.

Najważniejsze wnioski uzyskane w wyniku przeprowadzonej w KASHUE analizy to:

- liczba uprawnień bezpłatnych na poziomie Unii Europejskiej i przy przyjętych założeniach wyniesie średnio w okresie 2013-2020 ok. **30% całkowitej puli**;
- **derogacje dla elektroenergetyki** w diametralny sposób zmieniają proporcję bezpłatnej puli uprawnień do tych nabywanych na aukcjach. Liczba uprawnień bezpłatnych dla Polski bez uwzględnienia derogacji stanowi ok. **29%** przewidywanej całkowitej puli uprawnień w 2013 r. i zmniejsza się do ok. **19%** w 2020 roku;
- **po uwzględnieniu derogacji**, w 2013 roku liczba uprawnień bezpłatnych może stanowić aż **63%** całkowitej puli dla Polski dla tego roku;
- w wyniku zastosowania **mechanizmu solidarnościowego** (88%-10%-2%) Polska w okresie 2013-2020 roku uzyska rocznie ok. **30 mln uprawnień więcej**, niż wynikałoby to z czystego podziału puli uprawnień w stosunku do wielkości emisji.

#### 1.4 WYKORZYSTANIE JEDNOSTEK OFFSETOWYCH (EU ETS, non-ETS)

Zarówno w systemie EU ETS, jak i non-ETS możliwe jest dodatkowe wykorzystywanie jednostek CER/ERU pochodzących z projektów JI/CDM oraz kredytów pochodzących z projektów realizowanych na terenie Wspólnoty.

W systemie EU ETS instalacje mają możliwość wykorzystania do rozliczania emisji w latach 2008-2020, zakupione lub wygenerowane jednostki CER/ERU w ilości nie mniejszej, niż 11% ich przydziałów otrzymanych w okresie 2008-2012. W przypadku polskich instalacji jest to ok. 115 mln jednostek. Takie wykorzystanie ma nastąpić w drodze zamiany jednostek CER/ERU na uprawnienia ważne od 2013 r. Należy zauważyć, że w latach 2008-2012 polskie instalacje mogą wykorzystać jednostki

CER/ERU jedynie do wysokości 10% otrzymanych w ramach EU ETS przydziałów w tym okresie, tj. ok. 104 mln jednostek do rozliczenia własnej emisji lub do zamiany na uprawnienia ważne od 2013 roku.

Przykładowo założmy, że do końca 2012 roku instalacje do rozliczenia własnej emisji wykorzystają 41 mln jednostek CER/ERU. Wówczas pozostałe 58,4 mln jednostek CER/ERU będą mogły zamienić na uprawnienia ważne od 2013 roku. Po dodaniu do tej wielkości liczby jednostek (uprawnień), wynikających z dodatkowego 1% (11% - 10%, czyli 115 mln – 104 mln = 11 mln dodatkowo) otrzymamy do wykorzystania 69,4 mln jednostek CER/ERU (uprawnień) na lata 2013-2020.

W ramach obszaru non-ETS państwa członkowskie mogą wykorzystać do rozliczania emisji w latach 2013-2020 zakupione lub wygenerowane jednostki CER/ERU w ilości 3% emisji gazów cieplarnianych nieobjętych dyrektywą EU ETS w 2005 roku (183,3 Mt CO<sub>2</sub>). Ilość ta wynosi rocznie to ok. 5,5 mln ton, co daje łącznie w latach 2013-2020 około 44 mln ton.

**Tabela 2. Uprawnienia w EU ETS i limity emisji w non-ETS dostępne z tytułu wykorzystania jednostek CER/ERU w latach 2013-2020 [w mln].**

|         | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | łącznie<br>2013-20 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| EU ETS  | 7,4  | 8    | 8    | 9    | 9    | 9    | 9    | 10   | 69,4               |
| non-ETS | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 44                 |

Źródło: opracowanie własne KASHUE.

Oprócz kwestii wykorzystania przez państwa członkowskie jednostek CER/ERU pochodzących z realizacji projektów JI/CDM, zgodnie z art. 24a dyrektywy EU ETS i art. 5 ust. 7 decyzji non-ETS, projekty realizowane na terenie państw członkowskich UE i służące redukcji emisji gazów cieplarnianych poza obrębem EU ETS, będą mogły generować uprawnienia lub kredyty, które będą mogły być wykorzystywane zarówno w ramach EU ETS, jak i non-ETS. Ze względu na ogólnikowość tych przepisów trudno dziś zarysować choćby przybliżoną wizję realizacji takich projektów. Zgodnie z przepisami dyrektywy, Komisja Europejska powinna wydać konkretne przepisy wykonawcze, jednakże dyrektywa nie określa żadnych terminów w tej kwestii.

## CZĘŚĆ II: NAJWAŻNIEJSZE ASPEKTY WDROŻENIOWE W EU ETS

Prace nad wydaniem aktów wykonawczych do dyrektywy EU ETS toczą się równolegle w bardzo wielu obszarach, z czego kluczowe to: organizacja aukcji, ustalanie ogólnowspólnotowych wskaźników dla przydziału darmowych uprawnień, derogacje dla elektroenergetyki. Zakończyły się już prace Komisji Europejskiej nad określeniem listy sektorów narażonych na zjawisko ucieczki emisji. Następne rozdziały przedstawiają najważniejsze informacje oraz przegląd bieżącego stanu prac nad tymi zagadnieniami.

### 2.1 AUKCJA – jako docelowy sposób przydziału uprawnień w EU ETS

Dyrektywa EU ETS ustanawia aukcję jako podstawową metodę rozdziału uprawnień do emisji w latach 2013-2020. Oznacza to, że wszystkie uprawnienia do emisji nie przydzielone bezpłatnie<sup>2</sup> muszą być sprzedawane w drodze aukcji. Aby uruchomić mechanizm aukcyjny w UE należy przedsięwziąć szereg działań, w tym: opracować kalendarz aukcji, zdefiniować proces rejestracji i weryfikacji uczestników, wybrać lub zbudować platformę odpowiedzialną za prowadzenie aukcji, ustanowić system płatności i dostarczania uprawnień do zwycięzców aukcji oraz powołać instytucję odpowiedzialną za jej monitoring. Ponadto, co do zasady, aukcja ma być otwarta dla wszystkich podmiotów. Oznacza to, że prawo do zakupu uprawnień będą mieli nie tylko operatorzy instalacji w EU ETS, ale też pośrednicy czy osoby fizyczne.

Aukcje mogłyby odbywać się na jednej, ogólnoeuropejskiej platformie aukcyjnej (podejście scentralizowane) lub na kilku - prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie (tzw. skoordynowane platformy aukcyjne). Na korzyść pierwszego rozwiązania przywołuje się niskie koszty organizacji aukcji wynikające z ekonomii skali oraz brak problemów z ułożeniem kalendarza aukcji. Natomiast zaletą drugiego jest możliwość wykorzystania infrastruktury istniejących giełd oraz możliwość stworzenia konkurencji pomiędzy platformami, stymulującej redukcję kosztów dla uczestników i kształtowanie godziwej ceny<sup>3</sup> uprawnień. W tej chwili w UE toczy się dyskusja nad wyborem najbardziej optymalnego modelu – zarówno dla uczestników, jak i organizatora aukcji. Polska opowiada się za własną aukcją lub działaniem w porozumieniu z kilkoma państwami członkowskimi w celu stworzenia platformy regionalnej. Komisja Europejska opowiedziała się za modelem ogólnoeuropejskim. Jednakże o wyborze modelu aukcji zdecydują państwa członkowskie w

<sup>2</sup> Wyjątkiem są uprawnienia bezpłatnie przyznane sektorom narażonym na zjawisko tzw. ucieczki emisji, pozostałym przemysłom oraz instalacjom korzystającym z tzw. derogacji.

<sup>3</sup> Obiektywny szacunek wartości rynkowej danego dobra.

procesie komitologii. Według informacji Komisji Europejskiej na przełomie **stycznia/lutego 2010 r.** ma być gotowy i zaprezentowany projekt rozporządzenia o aukcjach, a **w marcu 2010 r.** powinno nastąpić jego zatwierdzenie w procedurze komitologii.

Uprawnienia z puli przypadającej na III okres rozliczeniowy EU ETS (2013-2020) będzie można zakupić jeszcze przed jej rozpoczęciem, czyli przed rokiem 2013, za pośrednictwem tzw. wcześniejszych aukcji. Szacuje się, że pierwsze aukcje typu *spot* (uprawnienia) lub *futures* (kontrakty terminowe) mogłyby odbyć się już w 2011 r. Dużo kontrowersji wzbudza jednak możliwość zastosowania instrumentów typu *futures*. Ich wprowadzenia chce branża energetyczna, dążąc do zabezpieczenia w ten sposób kontraktów na produkcję energii elektrycznej.

Wszystkie wymienione wyżej elementy znajdują się w rozporządzeniu o aukcjach, które powinno wejść w życie do **30 czerwca 2010 r.** Polska aktywnie uczestniczy w pracach nad jego kształtem.

Szersze informacje a także aktualny stan prac w Komisji Europejskiej nad rozporządzeniem o aukcjach można uzyskać ze strony:

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/auctioning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/auctioning_en.htm)

## 2.2 WSKAŹNIKI – jako podstawa przydziałów bezpłatnych uprawnień w EU ETS

W III okresie EU ETS (lata 2013-2020) podstawą przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji mają być wskaźniki emisyjne (*benchmarks*). Zgodnie z postanowieniami dyrektywy EU ETS **do dnia 31 grudnia 2010 r.** Komisja Europejska zobowiązana jest przyjąć zharmonizowane przepisy wykonawcze dotyczące rozdzielania bezpłatnych uprawnień. Wspomniane przepisy wykonawcze mają tak określić poziom wspólnotowych wskaźników, aby nie dawały one zachęt do zwiększania emisji.

Wskaźniki będą wyznaczone dla produktów każdego sektora i podsektora, nie zaś tzw. czynników produkcji. Komisja Europejska przyjmuje jako punkt wyjścia do wyznaczenia wskaźników średnią z 10% najbardziej efektywnych instalacji w Unii Europejskiej w danym sektorze lub podsektorze. Aktualny stan prac w Komisji Europejskiej wskazuje, iż będzie to średnia 10% najbardziej efektywnych instalacji pod względem emisyjności gazów cieplarnianych.

Komisja Europejska **30 października br.** przedstawiła wyniki zleconej firmie ECOFYS analizy sektorów i podsektorów w Unii Europejskiej w celu wyznaczenia wskaźników. Podstawowe założenia przyjęte przez ECOFYS przedstawiają się następująco:

- 1) Poziom benchmarku powinien być oparty na najbardziej efektywnej pod względem emisji CO<sub>2</sub> (brany pod uwagę jest w tym przypadku poziom dojrzałości technologii i poziom jej stosowania w UE);
- 2) Dla technologii produkcji tego samego produktu nie powinno tworzyć się benchmarków różniących zastosowane technologie;
- 3) Benchmark nie powinien wprowadzać rozróżnienia pomiędzy nowymi a istniejącymi instalacjami;
- 4) Nie należy stosować współczynników korekcyjnych dla: wieku instalacji; wielkości instalacji; jakości użytego surowca; warunków klimatycznych w których funkcjonuje;
- 5) Stosować oddzielne benchmarki dla produktów pośrednich, jeżeli takie produkty pośrednie są przedmiotem wymiany handlowej między instalacjami;
- 6) Nie należy stosować benchmarków uwzględniających specyfikę paliwową dla poszczególnych instalacji lub instalacji w poszczególnych krajach;
- 7) Należy brać pod uwagę stosowane paliwo w zależności od danej technologii (przykładowo dla produkcji żelaza i stali – gaz jest dominującym w UE paliwem, jednakże w przypadku cementu paliwem dominującym w UE jest węgiel);
- 8) Należy stosować dane historyczne o produkcji jako podstawę przydziałów dla instalacji aktualnie obecnych w systemie (dane z lat 2005-2007).

Do określenia wskaźników, firma ECOFYS stworzyła tzw. „krzywe wskaźnikowe”, które prezentują rozkład emisji CO<sub>2</sub> w danej grupie instalacji produkujących określony produkt.

Z punktu widzenia polskiej gospodarki, najbardziej problematyczne wydają się zagadnienia związane z nieuwzględnieniem specyfiki paliwowej w strukturze produkcji, w szczególności braku uwzględnienia specyficznej sytuacji sektora ciepłowniczego w Polsce, który w bilansie stanowi 50% produkcji ciepła sieciowego w Europie. Innymi zagadnieniami budzącymi kontrowersje są: dwukrotne uwzględnienie wskaźnika redukcji liniowej 1,74%, a także uwzględnianie podczas tworzenia krzywej benchmarkowej danych z instalacji spalających biomasę, które w istotny sposób „zawyżają” wskaźnik dla danego produktu. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, iż nie dla każdej grupy produktów będzie możliwe stworzenie „krzywej wskaźnikowej” z powodu braku dostępnych danych, czy też niedużej liczby instalacji produkujących dany produkt.

Opisane wyżej zasady będą miały zastosowanie w przypadku tzw. puli przemysłowej (sektory narażone na ucieczkę emisji, pozostałe sektory, produkcja ciepła). Natomiast współczynnik

określający wielkość przydziału darmowych uprawnień (100%, 80%, 30%) będzie wprowadzony dopiero na etapie wyliczania tego przydziału dla konkretnej instalacji.

Komisja Europejska planuje obecnie stworzenie ad hoc grupy roboczej składającej się z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Państw Członkowskich oraz konsultanta wybranego przez Komisję. Zadaniem grupy roboczej będzie sprawdzenie poprawności zaproponowanych przez ECOFYS wskaźników oraz ich przetestowanie na poziomie wybranych krajów członkowskich a także stworzenie wytycznych dotyczących wyliczania przydziałów i sposobu ich weryfikacji. Wytyczne te będą pomocne przy określeniu wielkości darmowych przydziałów uprawnień. Prace grupy roboczej będą trwały do **kwietnia 2010 r.** Następnie Komisja Europejska przedstawi projekt decyzji w sprawie określenia ogólnowspólnotowych wskaźników, co prawdopodobnie nastąpi **w czerwcu 2010 r.** Projekt decyzji zgodnie z postanowieniami dyrektywy powinien być przyjęty **do końca 2010 r.**

Szersze informacje a także aktualny stan prac w Komisji Europejskiej nad decyzją w sprawie określenia ogólnowspólnotowych benchmarków można uzyskać ze strony:

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/benchmarking\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/benchmarking_en.htm)

### **2.3 DEROGACJE DLA ELEKTROENERGETYKI - jako wyjątek od konieczności zakupu uprawnień na aukcjach w EU ETS umożliwiający ograniczenie wzrostu cen energii**

Zgodnie z zapisami art. 10a ust. 3 dyrektywy EU ETS w III okresie rozliczeniowym (2013-2020) nie przydziela się z zasady żadnych bezpłatnych uprawnień na produkcję energii elektrycznej. Jednak art. 10c wprowadza wyjątki (derogacje) od tego postanowienia. O takie derogacje może ubiegać się państwo członkowskie, które spełni jeden z trzech warunków. Polska spełnia warunek nazywany potocznie „węglowym”, definiowany jako uzależnienie od jednego paliwa kopalnego w wysokości większej niż 30% oraz poziom PKB na mieszkańca niższy, niż 50% średniej UE.

W celu uzyskania derogacji, państwo członkowskie musi przedłożyć Komisji Europejskiej do **30 września 2011 r.** wniosek zawierający:

- potwierdzenie spełnienia kryterium progowego;
- metodę rozdziału uprawnień i liczbę uprawnień przewidzianych dla poszczególnych instalacji;
- wykaz instalacji wraz z liczbą przydzielonych uprawnień ;
- krajowy plan inwestycyjny (patrz poniżej) zawierający także przepisy dotyczące sposobu monitoringu realizacji krajowego planu inwestycyjnego;

- dowody, że plan nie stwarza zakłóceń konkurencji.

Komisja Europejska będzie miała 6 miesięcy na ewentualne odrzucenie wniosku. Jednym z elementów wniosku o derogację jest krajowy plan inwestycyjny (art. 10c ust. 1). Musi on pokazywać, że państwo członkowskie planuje inwestycje modernizacyjne, a także inwestycje związane z dywersyfikacją swej struktury energetycznej (paliwowej) i źródeł dostaw. Należy podkreślić, że wartość inwestycji powinna w możliwym zakresie odpowiadać wartości rynkowej bezpłatnie przydzielanych uprawnień. Ponadto, plan powinien uwzględniać konieczność jak największego ograniczenia wzrostu cen energii, który mógłby nastąpić w sytuacji 100% aukcjoningu i braku derogacji. Okres inwestycji liczy się już od momentu wejścia w życie dyrektywy (kwiecień 2009 r.). Corocznie państwo członkowskie będzie musiało przedstawiać Komisji Europejskiej sprawozdanie z wykonania realizowanego planu.

Zgodnie z zapisami art. 10 c bezpłatne uprawnienia na produkcję energii elektrycznej mogą otrzymać podmioty, które funkcjonowały w dniu **31 grudnia 2008 r.**, lub wobec których fizycznie wszczęto proces inwestycyjny przed dniem **31 grudnia 2008 r.** W prawie krajowym i europejskim nie ma jednak definicji „fizycznie wszczętego procesu inwestycyjnego”, w związku z czym zastosowany zapis powoduje obecnie pewne trudności w interpretacji.

Dodatkowe komplikacje wprowadza również przepis art. 10a ust. 7 mówiący o tym, że nie przydziela się darmowych uprawnień dla nowych instalacji wytwarzających energię elektryczną. W rozumieniu dyrektywy nowe instalacje to takie, które otrzymały zezwolenie na uczestnictwo w systemie EU ETS po **30 czerwca 2011 r.** Należy założyć, że większość inwestycji rozpoczętych w Polsce przed dniem **31 grudnia 2008 r.** nie będzie zakończona w terminie do **30 czerwca 2011 r.** W zależności od interpretacji całości przepisów dyrektywy istnieje potencjalne niebezpieczeństwo, że instalacje te mogłyby być teoretycznie kwalifikowane jako nowe instalacje, pomimo spełnienia kryterium uprawniającego do otrzymywania darmowych uprawnień na podstawie art. 10c. W celu wyeliminowania tych niejasności, Ministerstwo Gospodarki prowadzi obecnie rozmowy z Komisją Europejską.

Maksymalny przydział bezpłatnych uprawnień, jaki może zostać wydany w ramach derogacji to 70% w 2013 r. Przydział ten ma się stopniowo zmniejszać do 0% w 2020 r. (art. 10c ust. 2). Pojęcie „stopniowo” nie narzuca konkretnego tempa, może być przedmiotem rozbieżnych interpretacji i pozostaje w gestii państwa członkowskiego. Dyrektywa EU ETS przewiduje możliwość przedłużenia okresu derogacji po 2020 r.

Podstawą przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach derogacji mogą być albo emisje historyczne z okresu 2005-2007, albo wskaźniki emisji ważone rodzajem paliwa. Stosowanie wskaźników przy



bezpłatnych przydziałach dla elektroenergetyki (w oparciu o art. 10c) nie jest do końca jasne. Teoretycznie przepisy art. 10c nie są bezpośrednio związane z przepisami art. 10a. Jednak to Komisja Europejska musi zatwierdzić wniosek państwa członkowskiego o przyznanie derogacji, a tym samym zaakceptować poziom wskaźników, jeśli miałyby być podstawą przydziału uprawnień. Nie jest przy tym także jasne, czy zasady wyznaczania wskaźników dla puli przemysłowej będą wiążące także dla elektroenergetyki.

Istotny jest również fakt, że w ramach stosowania derogacji Państwa członkowskie mogą ograniczyć zbywalność przydzielonych bezpłatnie uprawnień i dopuścić ich wykorzystanie jedynie do pokrycia emisji własnej instalacji za dany rok.

Należy podkreślić, że derogacje wpływają w bardzo znaczący sposób na proporcję uprawnień bezpłatnych do tych sprzedawanych na aukcjach (patrz część I).

## 2.4 UCIECZKA EMISJI – jako odstępstwo od obowiązku zakupu uprawnień w systemie aukcyjnym w celu ograniczenia ryzyka przenoszenia produkcji oraz emisji poza obszar UE

Wprowadzenie obowiązku zakupu uprawnień do emisji na aukcjach nieuchronnie prowadzi do wzrostu kosztów produkcji. W efekcie konkurencyjność niektórych sektorów przemysłu może zostać zagrożona z powodu zwiększenia importu dóbr z krajów nieobjętych systemem EU ETS. W celu ograniczenia ryzyka przenoszenia produkcji oraz emisji poza obszar UE (tzw. *ucieczki emisji CO<sub>2</sub>*), dyrektywa EU ETS, w drodze odstępstwa od obowiązku zakupu uprawnień w systemie aukcyjnym, wprowadza dla sektorów narażonych na ucieczkę emisji szczególne przepisy (art. 10a i 10b). Ucieczka emisji może mieć charakter **bezpośredni** (wysokie koszty związane z emisją z procesu produkcyjnego) lub **pośredni** (wysokie koszty energii elektrycznej wykorzystywanej do procesu produkcyjnego). Oba te zjawiska mogą też wystąpić razem.

Odnosnie zjawiska bezpośredniej ucieczki emisji corocznie, w okresie 2013-2020, instalacjom z sektorów narażonych na ucieczkę emisji przysługiwać będzie 100% bezpłatnych uprawnień do emisji (art. 10a ust. 12). Przydział ten odbywać się będzie na podstawie z góry ustalonych (*ex-ante*) wspólnotowych wskaźników (patrz rozdział 2.1.) stanowiących zachętę do ograniczenia emisji gazów oraz stosowania energooszczędnych technologii. Wskaźniki te zostaną odniesione m.in. do puli uprawnień nieodpłatnie przydzielonych dla przemysłu. Całkowita pula uprawnień powinna być corocznie obniżana o współczynnik 1,74% (nie oznacza to, iż przydziały dla poszczególnych instalacji muszą zmniejszać się w dokładnie ten sam sposób). Komitet ds. Zmian Klimatu na posiedzeniu w dniu



18 września 2009 r. pozytywnie zaopiniował projekt decyzji Komisji Europejskiej w sprawie listy sektorów narażonych na ryzyko przenoszenia wysokoemisyjnej produkcji poza Unię Europejską. Aktualnie projekt decyzji jest analizowany przez Parlament Europejski oraz przez Radę, które mają czas do połowy grudnia 2009 r. na określenie swojego stanowiska. Decyzja w sprawie listy sektorów narażonych na ucieczkę emisji ma zostać przyjęta **do końca grudnia 2009 r.**

Z punktu widzenia interesów gospodarczych Polski, punktem problematycznym związanym z listą sektorów jest brak uwzględnienia na liście sektora produkcji cegieł i dachówek. Należy zauważyć, że w Polsce wielkość emisji z sektorów znajdujących się na zaproponowanym przez Komisję Europejską projekcie listy sektorów narażonych na zjawisko ucieczki emisji, stanowi ok. 97% emisji z instalacji aktualnie znajdujących się w polskim KPRU II.

Oprócz uregulowań dotyczących rekompensat związanych z ucieczką bezpośrednią, dyrektywa EU ETS w art. 10a ust. 6 osobno reguluje kwestię rekompensaty ryzyka pośredniej ucieczki emisji, spowodowanej wysokimi kosztami energii elektrycznej przy energochłonnej produkcji. Państwa członkowskie mają prawo do udzielenia pomocy finansowej tym sektorom, które narażone są na wysokie koszty zakupu energii elektrycznej<sup>4</sup>. Wielkość tej pomocy powinna opierać się na najlepszych wskaźnikach pośredniej emisji CO<sub>2</sub> na jednostkę produktu (czyli emisji związanej z produkcją zużywanej energii elektrycznej). Zapisy dyrektywy w zasadzie nie uzależniają możliwości przyznawania rekompensat z tytułu pośredniej ucieczki emisji od faktu zawarcia międzynarodowego porozumienia klimatycznego. Jednakże związek taki istnieje, gdyż w przypadku braku nowego porozumienia, Komisja Europejska wprowadzi, **do końca 2010 r.**, zmiany wytycznych w zakresie pomocy publicznej, by państwa członkowskie mogły skorzystać w takiego przepisu. Należy zauważyć, że zatwierdzenie rekompensat dla sektorów narażonych na ryzyko pośredniej ucieczki emisji nie jest w gestii Komitetu ds. Zmian Klimatu, tylko podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej.

Lista sektorów narażonych na zjawisko ucieczki emisji zostanie ponownie przeanalizowana w przypadku zawarcia międzynarodowego porozumienia klimatycznego w Kopenhadze, co jest zaplanowane na **czerwiec 2010 r.**

Szersze informacje a także aktualny stan prac w Komisji Europejskiej nad decyzją w sprawie określenia listy sektorów narażonych na zjawisko ucieczki emisji można uzyskać ze strony:

[http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/carbon\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/carbon_en.htm)

<sup>4</sup> Przepis ten umożliwia najprawdopodobniej udzielanie pomocy wszystkim sektorom, także tym nieobjętym systemem EU ETS.