

Cezary Tomasz Szyjko

Nowy model rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla CO₂ w światowej gospodarce i wnioski dla Polski

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 2, 47-63

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Cezary Tomasz SZYJKO

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

NOWY MODEL RYNKU UPRAWNIEN DO EMISJI DWUTLENKU WĘGLA CO₂ W ŚWIATOWEJ GOSPODARCE I WNIOSKI DLA POLSKI

Wprowadzenie

Dynamiczny postęp w dziedzinie przemysłu, w szczególności produkcja i spalanie paliw kopalnych oraz zmiany w użytkowaniu gruntów nieustannie prowadzą do wzrostu emisji zanieczyszczeń (głównie gazów cieplarnianych GC) i wpływają na pogłębianie się efektu cieplarnianego, co w konsekwencji prowadzi do nieodwracalnych zmian klimatycznych w skali globalnej. W celu monitorowania tych nieodwracalnych zmian w środowisku naturalnym, w 1988 roku powołano Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC*)¹ oraz Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC*),² w ramach którego do porozumienia krajów członkowskich powstał słynny Protokół z Kioto.³

Podstawę unijnej polityki klimatycznej stanowi zainicjowany w 2000 roku Europejski Program Ochrony Klimatu (ECCP), który jest połączeniem działań dobrowolnych, dobrych praktyk, mechanizmów rynkowych oraz programów informacyjnych. Jednym z najważniejszych instrumentów polityki Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony klimatu jest europejski system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (EU ETS), który obejmuje większość znaczących emitentów GC, prowadzących działalność opisaną w dyrektywie o zintegrowanej kontroli i zapobieganiu zanieczyszczeniom przemysłowym IPCC, a także spoza niej.⁴

Z perspektywy czasu można konstatować, że handel emisjami stał się ważnym i trwałym instrumentem walki ze zmianami klimatu.⁵ System ten został utworzony na mocy przepisów dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE i rozpoczął działanie od początku 2005 roku.⁶ Polska przygotowała projekty

¹ Z raportów IPCC wynika, że jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie środki zapobiegawcze, temperatura w obecnym stuleciu wzrośnie w większym stopniu, niż miało to miejsce na przestrzeni ostatnich 10 tys. lat, co z kolei może mieć wpływ na zaburzenie poziomu opadów atmosferycznych i podniesienie poziomu mórz, oraz w konsekwencji na cały ekosystem.

² A. Błachowicz, St. Kolar, M. Kittell, E. Levina, E. Williams, *Przewodnik po handlu emisjami dla przedsiębiorstw*, cz. II. Broszura 2/3, Center of Clean Air Policy, lipiec 2003

³ Protokół z Kioto jest najbardziej znaczącym aktem w dziedzinie ochrony klimatu, którego celem jest ograniczenie emisji GC poprzez działania proekologiczne podejmowane głównie w krajach wysoko rozwiniętych. Polska ratyfikowała Protokół z Kioto w 2002 roku, zobowiązując się tym samym do realizacji wyznaczonych w nim celów redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez trzy elastyczne systemy: handel emisjami (*Emissions Trading ET*), wspólne wdrożenia (*Joint Implementations JI*) oraz mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism CDM*). Mechanizmy te umożliwiają krajom i przedsiębiorstwom handlowanie prawami do emisji zanieczyszczeń w taki sposób, by ograniczenie emisji odbywało się po jak najniższej cenie.

⁴ C.T. Szyjko, *Strategia zarządzania emisjami*, (w:) „Biznes & Ekologia” nr 106 i 107/11, s. 8-9

⁵ R. Ransoz, *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, Czyste Środowisko 2008

⁶ A. Błachowicz, R. Jeszke, A. Paczosa, *KASHUE*

wykazów dla instalacji objętych EU ETS na lata 2013-2020, czyli w tzw. III okresie rozliczeniowym.⁷ Propozycje oczekują na akceptację Komisji Europejskiej. Konieczność przygotowania takich wykazów instalacji wraz ze wstępną wielkością przydziałów bezpłatnych uprawnień do emisji od 2013 r. wynika z:

- art. 21 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;⁸
- art. 10a oraz art. 10c dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. (zwanej dyrektywą EU ETS);⁹

⁷ C.T. Szyjko, *Strategia UE a wyzwania energetyczne Polski*, (w:) „Czysta Energia” 2011, nr 10(122), s. 16-19

⁸ Art. 21:

1. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, liczbę lub procentowy udział uprawnień do emisji, jakie w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r. mogą zostać przyznane instalacjom objętym systemem, kierując się koniecznością wypełnienia zobowiązań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej.
2. Krajowy ośrodek przygotowuje projekt wykazu instalacji objętych systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji, zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi przez Komisję Europejską na podstawie art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE, kierując się potrzebą zapewnienia równego traktowania instalacji ujętych w wykazie.
3. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki przygotowuje projekt wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną objętych systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną tym instalacjom liczbą uprawnień do emisji, zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi przez Komisję Europejską w celu wdrożenia art. 10c dyrektywy 2003/87/WE, kierując się potrzebą zapewnienia równego traktowania instalacji ujętych w wykazie i potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa.
4. Minister właściwy do spraw środowiska i Krajowy ośrodek zapewniają możliwość udziału społeczeństwa przy opracowywaniu projektu wykazu, o którym mowa w ust. 2 i 3, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
5. Krajowy ośrodek przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska projekt wykazu, o którym mowa w ust. 2.
6. Minister właściwy do spraw środowiska uzgadnia projekty wykazów, o których mowa w ust. 2 i 3, z członkami Rady Ministrów.
7. Projekty wykazów, o których mowa w ust. 2 i 3, są przedkładane Komisji Europejskiej w terminie do dnia 30 września 2011 r.
8. Rada Ministrów przyjmuje wykazy, o których mowa w ust. 2 i 3, w drodze rozporządzenia, kierując się stanowiskiem Komisji Europejskiej, a także powszechnym charakterem tych wykazów.

Źródło: Dz. U. z dnia 13 czerwca 2011 r.

⁹ Artykuł 10a:

Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień w całej Wspólnocie 1. Do dnia 31 grudnia 2010 r. Komisja przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Wspólnocie przepisy wykonawcze dotyczące przydziału uprawnień, o którym mowa w ust. 4, 5, 7 i 12, w tym wszelkie niezbędne przepisy dotyczące zharmonizowanego stosowania ust. 19. (...)

Artykuł 10c:

Możliwość przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej.

1. W drodze odstępstwa od art. 10a ust. 1–5, państwa członkowskie mogą przydzielić przejściowo bezpłatne uprawnienia instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, które funkcjonowały przed dniem 31 grudnia 2008 r. lub instalacjom wytwarzającym energię elektryczną, w przypadku których

- decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku 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).¹⁰

Rysunek nr 1: Liczba uprawnień EUA w Unii Europejskiej w systemie EU ETS w podziale na lata w III okresie rozliczeniowym [mln]

Rok	III okres rozliczeniowy EU ETS 2013-2020								
	2013P	2014P	2015P	2016P	2017P	2018P	2019P	2020P	Suma
Pałap emisji	2 039	2 002	1 964	1 927	1 889	1 852	1 815	1 777	15 265
Średni pałap	1 908,13								
Prognozowane emisje	2 244	2 247	2 232	2 220	2 181	2 165	2 149	2 121	17 559
Średnie emisje	2 194,9								
Różnica pałapu i emisji	-205	-245	-268	-293	-292	-313	-334	-344	-2 294
Jednostki CER/ERU wykorzystane do rozliczenia emisji	101	102	101	102	101	102	101	102	812
Nadmiar (+)/deficyt (-) uprawnień po uwzględnieniu jednostek CER/ERU	-104	-143	-167	-191	-191	-211	-233	-242	-1 482

Źródło: M. Wiśniewski www.consus.eu

Geneza zobowiązań redukcyjnych

EU ETS okazał się najważniejszym elementem pakietu energetyczno-klimatycznego. Przypomnijmy, że jedno z najważniejszych dokumentów legislacyjnych w tym obszarze Komisja Europejska przedstawiała już w dniu 23 stycznia 2008 roku.¹¹ Dokumenty te mają na celu realizację przyjętych przez Radę Europejską w 2007 r. założeń dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatycznym, stanowiących, że do 2020 r. Unia Europejska:

- o 20% zredukuje emisję gazów cieplarnianych (z opcją 30% redukcji, o ile w tym zakresie zostaną zawarte stosowne porozumienia międzynarodowe) w stosunku do poziomu emisji z 1990 roku;
- o 20% zwiększy udział energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii;

proces inwestycyjny faktycznie wszczęto do tego dnia, pod warunkiem że spełniony jest jeden z następujących warunków:

- a) w roku 2007 krajowa sieć energii elektrycznej nie była pośrednio lub bezpośrednio połączona z siecią systemu połączeń wzajemnych, którą zarządza Unia ds. Koordynacji Przesyłu Energii Elektrycznej w Europie (UCTE);
- b) w roku 2007 krajowa sieć energii elektrycznej była jedynie bezpośrednio lub pośrednio połączona z siecią zarządzaną przez UCTE poprzez jedną linię o mocy przesyłowej mniejszej niż 400 MW; lub
- c) w roku 2006 ponad 30% energii elektrycznej było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych we Wspólnocie. (...)

Źródło: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L140/63

¹⁰ <http://www.kobize.pl/index.php?page=system-zarządzania-emisjami-gazow-cieplarnianych-w-ue>

¹¹ C.T. Szyjko, *Dylematy ekorozwoju w Polsce*, ECOMANAGER – przemysł, biznes i środowisko, nr 7-8/2011, s. 22-23

- o 20% zwiększyć efektywność energetyczną, w stosunku do prognoz na rok 2020,
- zwiększyć udział biopaliw w ogólnej konsumpcji paliw transportowych co najmniej do 10%.¹²

Po prawie rocznych pracach, w grudniu 2008 roku osiągnięto porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą UE – Pakiet energetyczno-klimatyczny został przyjęty, a publikacja jego poszczególnych elementów w Dzienniku Urzędowym UE nastąpiła w dniu 5 czerwca 2009 r. Dwa kluczowe elementy przyjętego pakietu odnoszą się do emisji gazów cieplarnianych. Poniższy wykres ilustruje zobowiązania redukcyjne w zakresie emisji gazów cieplarnianych w UE, zaś tabela pod wykresem pokazuje cele dla Polski, także w zakresie OZE.¹³

Modyfikacja pakietu

Międzynarodowy handel emisjami zezwala krajom rozwiniętym na obrót giełdowy pozwoleniami na emisję GC zgodnie z limitami zawartymi w krajowych inwentaryzacjach emisji. Zobowiązania Polski zawarte w Protokole z Kioto to obniżenie emisji gazów cieplarnianych w okresie 2008-2012 o 6% w stosunku do poziomu z 1988 roku, jako roku bazowego. Pod koniec 2008 i na początku 2009 roku Polska aktywnie uczestniczyła w opracowaniu tzw. pakietu klimatycznego Unii Europejskiej. W porozumieniu z kilkoma innymi nowymi krajami Wspólnoty, Polsce udało się uzyskać zgodę instytucji UE na przyjęcie zmodyfikowanej wersji tego pakietu. Chodziło głównie o skalę obniżki emisji CO₂. Pozostawiając cel zasadniczy, że emisja ta do 2020 roku powinna zostać ograniczona o 20%, pierwotnie zakładano, że od roku 2013 elektrownie będą kupowały wszystkie zezwolenia na emisję CO₂ na giełdach.¹⁴ Polska (i niektóre inne kraje) dostrzegały w tym (w sposób uzasadniony) drastyczne pogorszenie kosztów produkcji energii, gdyż obecnie certyfikaty na tę emisję dostają za darmo. W konsekwencji oznaczałoby to podwyżkę cen energii dla odbiorców nawet o 90%. W efekcie uzyskane przez Polskę (i siedem innych państw UE) ustępstwa obniżają koszt wprowadzenia pakietu. Kraje te dostały okres przejściowy na siedem lat i dopiero od 2020 r. działające już elektrownie będą musiały kupować 100% zezwoleń na emisję CO₂. (nowych bloków, budowanych po 31 grudnia 2008 roku to nie dotyczy).¹⁵ Ponadto ustalono, że biedniejsze kraje UE (w tym Polska) dostaną od 2013 r. specjalne, dodatkowe trzy pule zezwoleń na emisję CO₂. System ma działać w sposób następujący: pierwsza pula, czyli 88% dodatkowych zezwoleń, będzie podzielona pomiędzy wszystkie kraje UE. Dostaną one uprawnienia proporcjonalnie do ilości emitowanego dwutlenku węgla. Kolejne 10% zezwoleń zostanie podzielonych na podstawie przyjętych kryteriów – biedniejsze dostaną więcej. Z kolei 2% całej puli będzie podzielone pomiędzy dziewięć nowych państw UE, które w latach 1990-2005 najbardziej ograniczyły emisję CO₂.

¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IMPRESS&reference=20080825FCS35404&language=PL>

¹³ C.T. Szyjko, *Benchmarking a dylematy ekorozwoju*, ECOMANAGER – przemysł, biznes i środowisko, nr 9/2011, s. 18-19

¹⁴ C.T. Szyjko, *Strategia zarządzania emisjami*, (w:) „Biznes & Ekologia” nr 106 i 107/11 s. 8-9

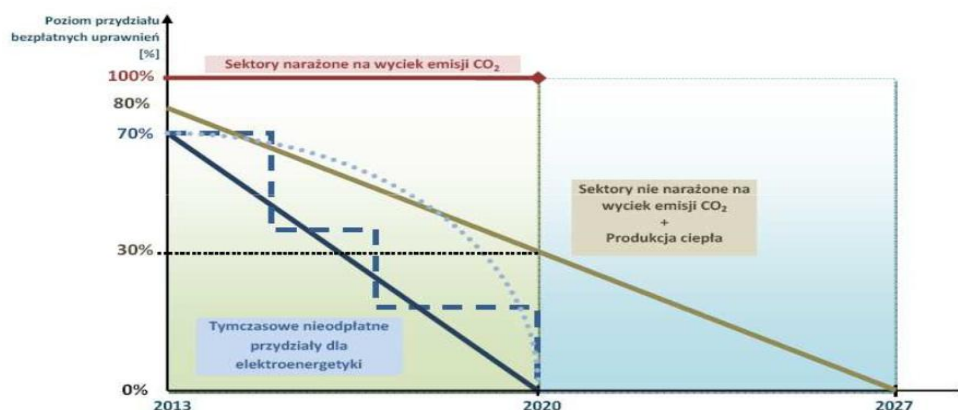
¹⁵ P. Grzejszczak, kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k., *Podstawy prawne przydziału uprawnień do emisji w EU ETS po 1.01.2013 r.*, wystąpienie w czasie warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂, 12-13.10.2011. Warszawa, Organizator: Informedia Polska Sp. z o.o.

Stare kraje UE również wywalczyły dla siebie pewne modyfikacje pakietu. Zysk ze sprzedaży zezwoleń na emisję 200 mln ton CO₂ będzie można przeznaczyć na finansowanie nowych technologii, np. przechwytywania oraz magazynowania CO₂ pod ziemią (tzw. CCS). Z tym zastrzeżeniem, że żaden projekt w tym zakresie nie będzie mógł dostać więcej niż 15% całości jego kosztów. Polska też będzie mogła z tego skorzystać. Dodatkowo zaproponowały one zmianę zasad udzielania pomocy publicznej tak, żeby dużo łatwiej można było dawać granty (do 0,5 mln euro) dla małych i średnich przedsiębiorstw z branży energetycznej i ochrony środowiska.

Metoda obliczania darmowych uprawnień

Szczegółowe zasady określa decyzja komisji dotycząca limitów emisji w ramach SHE – *Commission Decision determining transitional Union-wide rules for the harmonised free allocation of emission allowances pursuant to Article 10a of Directive 2003/87/E*. Instalacje produkujące energię elektryczną (wytwórcy energii elektrycznej) nie otrzymują żadnych darmowych uprawnień z wyjątkiem instalacji włączonych do wykazu składanego przez każde państwo członkowskie, zawartego w krajowym planie inwestycji w zakresie modernizacji i poprawy infrastruktury oraz czystych technologii. Nadrzędną metodą obliczania darmowych uprawnień jest metoda benchmarkingu, polegająca na przydziale uprawnień na podstawie ustalonego referencyjnego wskaźnika emisyjności.¹⁶

Rysunek nr 2: System EU ETS w latach 2013-2020



Źródło: www.kobize.pl

Kiedy w roku 2005 rozpoczął się oficjalny handel uprawnieniami część ekspertów i uczestników systemu uważała, że to tylko kilkuletni program mający na celu osiągnięcie zobowiązań redukcyjnych państw-sygnatariuszy protokołów z Kioto.¹⁷ Unia Europejska jest stroną Protokołu z Kioto zarówno jako jeden

¹⁶ C.T. Szyjko, *Benchmarking a dylematy ekorozwoju*, op. cit., s. 18-19

¹⁷ Protokół z Kioto jest najbardziej znaczącym aktem w dziedzinie ochrony klimatu, którego celem jest ograniczenie emisji GC poprzez działania proekologiczne podejmowane głównie w krajach wysoko rozwiniętych. Polska ratyfikowała Protokół z Kioto w 2002 roku, zobowiązując się tym samym do realizacji wyznaczonych w nim celów redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez trzy elastyczne systemy: handel emisjami (*Emissions Trading ET*), wspólne wdrożenia (*Joint Implementations JI*)

organizm z jednym celem emisyjnym (ograniczenie emisji GC o 8% w stosunku do poziomu z 1990 roku) oraz jako 15 krajów członkowskich z 15 celami emisyjnymi. Mimo braku międzynarodowych zobowiązań, odnoszących się do okresu po 2012 r., Wspólnota Europejska zdecydowała się na podjęcie własnych działań, dotyczących obniżania emisji gazów cieplarnianych i uczyniła go jednym ze swoich priorytetów¹⁸.

Znowelizowana Dyrektywa wymaga określenia przez KE górnego limitu uprawnień dla całej UE dla poszczególnych lat III okresu rozliczeniowego. Limit ma być wiążący dla państw członkowskich. W III okresie rozliczeniowym liczba wydawanych corocznie uprawnień ma być zmniejszana w sposób liniowy, przy zastosowaniu współczynnika liniowego redukcji wynoszącego 1,74%. Za punkt wyjścia przyjęto wielkość średniej rocznej całkowitej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami KE dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008-2012.¹⁹

W decyzji z 22 października 2010 roku KE określiła w sposób wiążący:

- średnią roczną całkowitą liczbę uprawnień wydanych przez państwa członkowskie w latach 2008 – 2012 – 2.037.227.209;
- bezwzględną liczbę uprawnień dla całej Unii Europejskiej na rok 2013 odnośnie instalacji dotychczas objętych systemem – 1.930.883.949;
- bezwzględną liczbę uprawnień dla całej Unii Europejskiej na rok 2013, uwzględniając rozszerzenia systemu EU ETS – 2.039.152.882;
- wielkość corocznej redukcji liczby uprawnień dla całej Unii Europejskiej począwszy od 2013 roku (przy zastosowaniu współczynnika redukcyjnego) – 37.435.387.²⁰

Rysunek nr 3: Nabywanie uprawnień



Źródło: P. Grzejszczak www.dzp.pl

oraz mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism CDM*). Mechanizmy te umożliwiają krajom i przedsiębiorstwom handlowanie prawami do emisji zanieczyszczeń w taki sposób, by ograniczenie emisji odbywało się po jak najniższej cenie.

¹⁸ więcej: C.T. Szyjko, *Strategia zarządzania emisjami*, (w:) „Biznes & Ekologia” nr 106 i 107/11, s. 8-9

¹⁹ P. Grzejszczak, kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k., *Podstawy prawne...*, op. cit.

²⁰ Materiały z warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂, 12-13.10.2011. Warszawa, Organizator: Informedia Polska Sp. z o.o.

Począwszy od 2013 roku, uprawnienia mają być sprzedawane przez państwa członkowskie na aukcjach, za wyjątkiem uprawnień przydzielanych nieodpłatnie na podstawie art. 10a lub 10c Dyrektywy. Całkowita liczba uprawnień, które mają być sprzedawane na aukcjach zostanie rozdzielona między państwa członkowskie według klucza 88/10/2:

- 88% – liczba uprawnień rozdzielona w oparciu o udział emisji w poszczególnych krajach członkowskich w zweryfikowanej emisji w ramach systemu wspólnotowego dla 2005 roku lub w średnich emisjach w latach 2005-2007, w zależności, która z tych wielkości jest większa;
- 10% – liczba uprawnień rozdzielona w oparciu o kryterium PKB/mieszkańca, tj. w interesie solidarności i zapewnienia wzrostu we Wspólnocie, zgodnie z wielkościami określonymi w Załączniku IIa do Dyrektywy wyrażonymi w postaci wzrostu udziału procentowego podstawowej puli uprawnień przeznaczonej dla danego kraju (dla Polski ten wzrost określono na 39%);
- 2% – liczba uprawnień rozdzielonych między tylko te kraje członkowskie, których emisje gazów cieplarnianych w 2005 roku były przynajmniej o 20% niższe od ich emisji w roku bazowym przyjętym dla ustaleń na podstawie protokołu z Kioto (z tej puli na Polskę przypada 27% zgodnie z Załącznikiem IIb do Dyrektywy).²¹

Nieodpłatny przydział na podstawie art. 10a w 2013 roku dla instalacji w sektorach nie narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji wynosi 80% liczby uprawnień. Następnie liczba bezpłatnych uprawnień będzie corocznie zmniejszana o taką samą wielkość, aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020 i pełnej likwidacji bezpłatnych uprawnień w 2027 roku. Instalacje w sektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji mają otrzymać na podstawie art. 10a w latach 2013-2020 100% uprawnień bezpłatnie. Wykaz sektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji został określony w decyzji KE z 24 grudnia 2009 roku. Taki wykaz ma być aktualizowany przez KE co 5 lat.

Nieodpłatny przydział na podstawie art. 10c w 2013 roku dla instalacji wytwórczych energii elektrycznej nie przekroczy 70% średniej rocznej ilości zweryfikowanych emisji za lata 2005-2007 wytwórców energii elektrycznej dla wielkości odpowiadającej ostatecznej ilości krajowego zużycia brutto danego państwa członkowskiego. Ma być następnie redukowany stopniowo aż do całkowitej likwidacji darmowych przydziałów dla wytwórców energii w 2020 roku.

Przydział uprawnień a Decyzja KE z 27 kwietnia 2011 roku

Art. 10a Dyrektywy przewiduje określanie zasad darmowego przydziału w oparciu o tzw. wskaźniki emisyjności *ex ante* (zwane także *benchmarkami*), które określono w Załączniku I do decyzji 2011/278/UE dla poszczególnych sektorów i podsektorów w oparciu o średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze w UE (średnia arytmetyczna poziomu emisji gazów z 10% najbardziej wydajnych instalacji) w latach 2007-2008.²² Dane dla

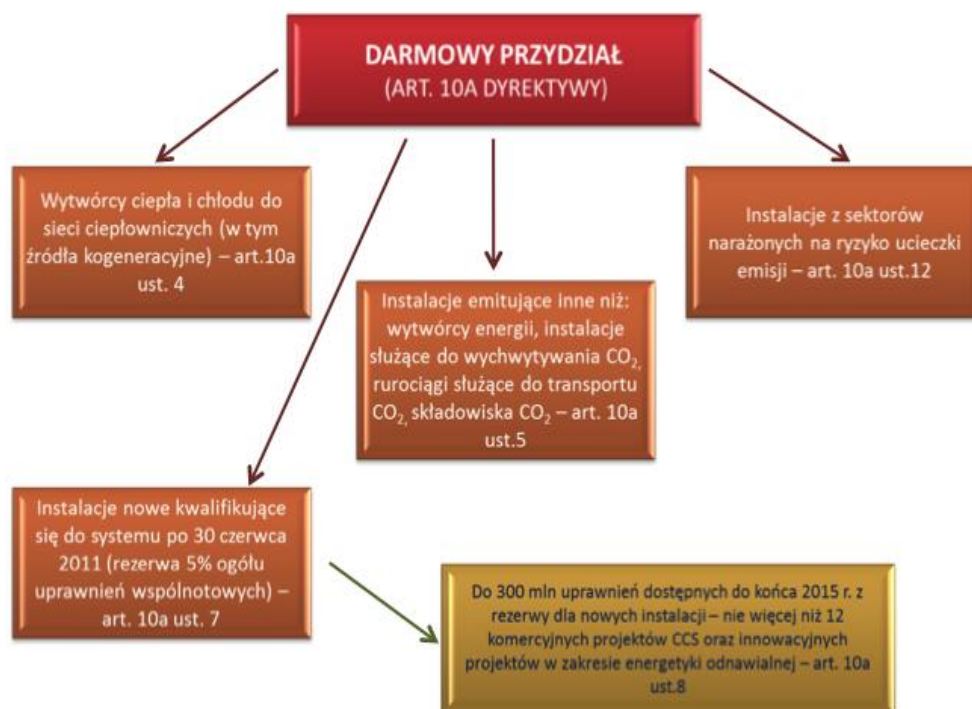
²¹ P. Grzejszczak, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k., *Podstawy prawne...*, op. cit.

²² Ibidem

określenia wskaźników emisyjności KE gromadziła na podstawie tzw. wytycznych sektorowych pochodzących od europejskich stowarzyszeń branżowych oraz organów regulacyjnych państw członkowskich. Dane poddano weryfikacji ze strony niezależnych weryfikatorów. Dla realizacji systemu przejściowego w zakresie stopniowego obniżania wolumenu darmowych uprawnień, należy zastosować w odniesieniu do instalacji z sektorów nie narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji, współczynniki określone w Załączniku VI do decyzji 2011/278/UE (od 0,8 w 2013 r. do 0,3 w 2020 r.).²³

Wskaźniki emisyjności określone w Załączniku I do Decyzji co do zasady odnoszą się do 1 tony wytworzonego produktu. Decyzja przewiduje konieczność dokonania podziału każdej instalacji na tzw. podinstalacje, do których przypisane są różnego rodzaju wskaźniki emisyjności (dla produktów, oparte na ciepłe, na paliwie, związane z emisjami procesowymi). Od prowadzących instalacje wymaga się przekazywania danych dotyczących instalacji określonych w Załączniku IV do Decyzji, dla każdego roku z przedziału 2005-2008 oraz 2009-2010.²⁴

Rysunek nr 4: Zasady derogacji na podstawie art. 10a Dyrektywy

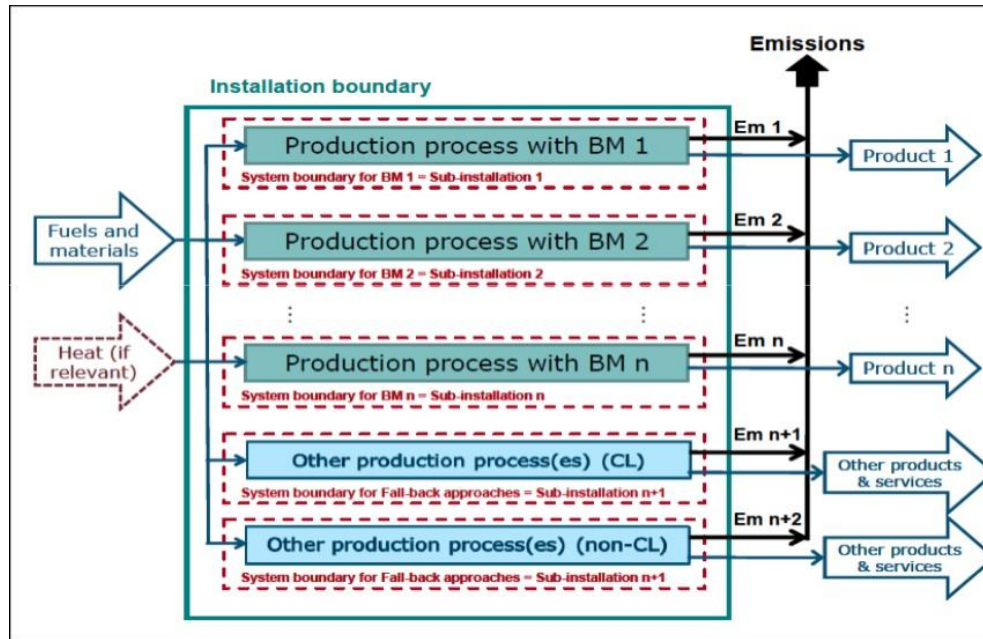


Źródło: P. Grzejszczak, www.dzp.pl

²³ Ibidem

²⁴ Materiały z warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂, op. cit.

Rysunek nr 5: Podział instalacji na podinstalacje



Źródło: Allocation rules, non paper Komisji Europejskiej

Wymaga się od prowadzących instalacje przedstawienia początkowej zainstalowanej zdolności produkcyjnej każdej z podinstalacji. Oblicza się ją jako średnią 2 największych miesięcznych wielkości produkcji w okresie od 1 stycznia 2005 do 31 grudnia 2008, przy założeniu, że podinstalacja działała przy tym obciążeniu 720 godzin na miesiąc przez 12 miesięcy w roku. W razie znaczącej zmiany zdolności produkcyjnej niezbędne jest przekazanie informacji o zmienionej zainstalowanej zdolności produkcyjnej podinstalacji. Wszystkie dane przekazywane przez prowadzących instalacje podlegają sprawdzeniu przez weryfikatorów.

W stosunku do działających instalacji, na podstawie zebranych danych określa się tzw. historyczny poziom działalności dla okresu 2005-2008 lub 2009-2010, w zależności od tego, które wielkości są wyższe. Historyczny poziom działalności związany z produktem określonym w Załączniku I, stanowi medianę z rocznych wielkości produkcji historycznej danego produktu w danej instalacji dla okresu 2005-2008 lub 2009-2010. W przypadku produktów określonych w Załączniku III, historyczny poziom działalności wyznacza się na podstawie wzorów określonych w tym Załączniku.²⁵

Metoda *benchmarkowa*, przyjęta dla obliczenia liczby darmowych uprawnień, zakłada w pierwszej kolejności wyznaczenie dla każdej z podinstalacji tzw. wstępnej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień. Oblicza się ją przez pomnożenie właściwego historycznego poziomu działalności przez wskaźnik emisyjności oraz współczynnik narażenia na ryzyko ucieczki emisji (w przypadku sektorów

²⁵ P. Grzejszczak, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k., *Podstawy prawne...*, op. cit.

narażonych na ucieczkę emisji wskaźnik ten – dla lat 2013 i 2014 – równy jest „1”). Decyzja 2011/278/UE wymaga przypisania uprawnień do każdej z podinstalacji składającej się na dany obiekt, przy czym suma tych uprawnień odpowiada wstępnej wielkości darmowych uprawnień dla całej instalacji.²⁶

Ostateczna całkowita roczna liczba darmowych uprawnień do emisji dla instalacji istniejących innych niż instalacje określone w art. 10a ust. 3 Dyrektywy (instalacje nie związane z wytwarzaniem energii) odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie bezpłatnych uprawnień pomnożonej przez międzysektorowy współczynnik korygujący określony przez KE w wyniku porównania zgłoszonej przez kraje członkowskie wstępnej całkowitej rocznej liczby bezpłatnych uprawnień dla instalacji nie będących wytwórcami energii elektrycznej dla każdego roku w latach 2013-2020 (bez współczynników określonych w Rozdziale VI) z maksymalną dopuszczalną roczną liczbą darmowych uprawnień obliczonych zgodnie z art. 10a ust. 5 Dyrektywy.²⁷

W przypadku instalacji określonych w art. 10a ust. 3 Dyrektywy, całkowita roczna liczba darmowych uprawnień do emisji odpowiada wstępnej całkowitej rocznej liczbie bezpłatnych uprawnień dla tych instalacji skorygowanych współczynnikiem liniowym 1,74% z wartości przydziału ustalonego na 2013 rok. Zgłaszając KE do 30 września 2011 roku instalacje kwalifikujące się do bezpłatnego przydziału na podstawie art. 10a Dyrektywy, państwa członkowskie przedstawiły wykazy zawierające następujące informacje:

- kod identyfikujący instalację;
- określenie każdej podinstalacji w ramach danej instalacji;
- w przypadku podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności dla produktów – wskazanie początkowej zainstalowanej zdolności produkcyjnej wraz z rocznymi wyprodukowanymi ilościami danego produktu w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2008 r.;
- wskazanie, czy instalacja i podinstalacja należą do sektora uznawanego za narażony na znaczące ryzyko ucieczki emisji;
- wstępna roczna liczba bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2013-2020 dla każdej podinstalacji (oraz z korektą o 80% począwszy od 2013 roku do 30% w roku 2020, gdy instalacja kwalifikuje się do sektora narażonego na ucieczkę emisji);
- wstępna roczna łączna liczba bezpłatnych uprawnień do emisji na lata 2013-2020 dla każdej instalacji.

KE po otrzymaniu wykazów ocenia włączenie każdej instalacji do wykazu oraz odpowiednią wstępną całkowitą roczną liczbę uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie. Jeżeli KE nie odrzuci wykazu, wówczas państwo członkowskie określi na jego podstawie ostateczną liczbę bezpłatnych uprawnień, którą następnie zgłasza się ostatecznie KE. W przypadku nowych instalacji (instalacje, które uzyskały zezwolenie na emisję po 30 czerwca 2011 roku), liczba uprawnień przyznawanych bezpłatnie określana jest, gdy instalacja rozpocznie normalną działalność i określona zostanie jej początkowa zainstalowana zdolność produkcyjna. Wniosek o bezpłatny przydział można złożyć w terminie jednego roku

²⁶ P. Sikora, K. Lis, *Przydziały darmowych uprawnień dla instalacji objętych EU ETS po 1 stycznia 2013 roku* - wystąpienie w czasie warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂, op. cit.

²⁷ Materiały z warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂, op. cit.

od rozpoczęcia normalnej działalności przez instalację, zamieszczając w nim wszelkie dane wymagane zgodnie z Załącznikiem V, oddzielnie dla każdej podinstalacji.

Państwo członkowskie wylicza wstępną roczną liczbę uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie nowej instalacji, jako iloczyn wskaźnika emisyjności określonego w załączniku do decyzji oraz poziomu działalności danej instalacji. Uprawnienia do emisji z rezerwy nowych instalacji przyznaje się na zasadzie, kto pierwszy ten lepszy. Jeżeli KE nie odrzuci wstępnej całkowitej liczby uprawnień do emisji, państwo członkowskie określa całkowitą liczbę darmowych uprawnień, przyjmując jako podstawę wstępną liczbę uprawnień i korygując ją współczynnikiem liniowym 1,74% z wartości przydziału ustalonego na 2013 rok. Jeżeli połowa uprawnień zarezerwowanych dla nowych instalacji (niezależnie od kwoty uprawnień dostępnej na podstawie art. 10a ust. 8) jest wydana lub zostanie wydana dla nowych instalacji do 2020 roku, wówczas KE ocenia, czy należy wprowadzić system kolejkowy w celu zapewnienia sprawiedliwego dostępu do tej rezerwy.

Decyzja określa zasady zwiększania lub zmniejszania liczby darmowych uprawnień dla instalacji w następstwie znaczącego zwiększenia lub zmniejszenia zdolności produkcyjnej instalacji. W razie całkowitego zaprzestania działalności przez instalację, państwo członkowskie nie wydaje uprawnień do emisji dla tej instalacji począwszy od roku następującego po roku, w którym zaprzestano działalności. W razie częściowego zaprzestania działalności przez instalację, otrzymuje ona jedynie część wstępnie przydzielonych jej darmowych uprawnień (w zależności od tego, w jakim procencie ograniczono poziom działalności w stosunku do wstępnego poziomu działalności – ograniczenie nie przekraczające progu 50% wstępnego poziomu działalności nie powoduje zmniejszenia liczby uprawnień, ograniczenie o 50-75% skutkuje wstrzymaniem połowy uprawnień, o 75-90% – powoduje wstrzymanie 75% uprawnień, a o co najmniej 90% – całkowicie wstrzymuje bezpłatne uprawnienia).

Zasady derogacji na podstawie art. 10c Dyrektywy

Możliwość przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień instalacjom wytwórczym energii elektrycznej, które funkcjonowały przed dniem 31 grudnia 2008 roku, lub co do których proces inwestycyjny faktycznie wszczęto do tego dnia. Generalne kryteria dopuszczające (konieczność spełnienia co najmniej jednego z poniższych warunków):

- w roku 2007 krajowa sieć energii elektrycznej nie była pośrednio lub bezpośrednio połączona z siecią systemu połączeń wzajemnych, którą zarządza UCTE;
- w roku 2007 krajowa sieć energii elektrycznej była jedynie pośrednio lub bezpośrednio połączona z siecią systemu połączeń wzajemnych, którą zarządza UCTE poprzez jedną linię o mocy przesyłowej mniejszej niż 400 MW;
- w roku 2006 ponad 30% energii elektrycznej było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych w UE.

„Faktyczne wszczęcie” procesu inwestycyjnego do 31 grudnia 2008, zgodnie z wytycznymi KE do art. 10c Dyrektywy, ma miejsce o ile można wykazać, iż na decyzję o inwestycji nie miała wpływu opcja przydziału darmowych uprawnień do emisji. Dowodem potwierdzającym powyższy stan jest przede wszystkim:

- 1) faktyczne rozpoczęcie prac budowlanych w terenie tak, aby były one widoczne najpóźniej 31 grudnia 2008;
- 2) podpisanie najpóźniej w tej dacie kontraktu na budowę elektrowni.

Wytyczne dopuszczają, aby faktycznie rozpoczęte prace budowlane były pracami przygotowawczymi, ale podjętymi na podstawie stosownego zezwolenia, o ile jest ono wymagane. Przy braku takiego wymogu niezbędne jest przedstawienie innego dowodu na rozpoczęcie prac przygotowawczych. Wytyczne dopuszczają przedstawienie innych dowodów na okoliczność, że na decyzję inwestycyjną nie miała wpływu opcja uzyskania bezpłatnych uprawnień.²⁸

Darmowy przydział może nastąpić na rzecz podmiotów, które zobowiążą się do inwestycji w zakresie modernizacji i poprawy infrastruktury oraz czystych technologii i są ujęte w tzw. Krajowym Planie przedkładanym do akceptacji KE do 30 września 2011 roku. Co rok KE ma otrzymywać sprawozdania z realizacji tych inwestycji. Kwota inwestycji określonych w Krajowym Planie powinna odpowiadać wartości rynkowej bezpłatnych uprawnień. Wartość rynkowa uprawnień powinna być wartością referencyjną dla określenia w Planach kwot inwestycji. Załącznik VI do Wytycznych precyzuje prognozy cen dwutlenku węgla w III Okresie Rozliczeniowym, które mają być wykorzystane dla określenia rynkowej wartości uprawnień.

W Planach Krajowych należy zamieścić wykaz instalacji podejmujących inwestycje, oraz wykaz zaplanowanych inwestycji będących wynikiem przydziału darmowych uprawnień. Trzeba również wskazać, w jakim stopniu inwestycje mają być finansowane z przychodów uzyskanych z bezpłatnie przyznanych uprawnień. Wytyczne nakazują wykorzystanie przychodów ze sprzedaży darmowych uprawnień do realizacji inwestycji określonych w Krajowym Planie. Wytyczne KE do art. 10c Dyrektywy określają 6 zasad dotyczących inwestycji ujmowanych w Krajowych Planach. Inwestycje powinny być co do zasady zgodne z tymi zasadami (państwo członkowskie powinno się wytłumaczyć, dlaczego określona inwestycja nie jest zgodna z którąś z poniższych zasad):

- należy w Krajowym Planie określić inwestycje (w sieci i usługi pomocnicze) przyczyniające się do obniżenia emisji w opłacalny sposób;
- inwestycje powinny być zaprojektowane w sposób pozwalający na wyeliminowanie sytuacji odpowiadających generalnym kryteriom warunkującym stosowanie art. 10c;
- inwestycje powinny być kompatybilne ze sobą oraz z prawodawstwem UE, nie mogą wzmocniać pozycji dominujących ani nadmiernie zakłócać konkurencji na rynku wewnętrznym, powinny (o ile to możliwe) wzmocniać konkurencję na tym rynku;
- inwestycje ujęte w Krajowym Planie powinny być uzupełnieniem innych inwestycji wynikających z prawa UE, przy czym nie powinny to być inwestycje wymagane w celu zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną;

²⁸ P. Grzejszczak, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp. k., *Podstawy prawne...*, op. cit.

- inwestycje powinny przyczynić się do dywersyfikacji struktury elektroenergetycznej i źródeł dostaw energii dla wytwarzania energii elektrycznej oraz ograniczenia intensywności emisji;
- inwestycje powinny być opłacalne ekonomicznie przy braku darmowego przydziału emisji na podstawie art. 10c Dyrektywy, za wyjątkiem technologii znajdujących się na etapie demonstracji określonych w załączniku III do Wytucznych.

KE może odrzucić odpowiednie części Krajowego Planu, jeżeli uzna, że państwo nie dostarczyło wystarczających informacji dla wykazania, że powyższe zasady mają zastosowanie do danej inwestycji. W Załączniku V Wytucznych wskazano przykładowo rodzaje inwestycji kwalifikujących się do darmowego przydziału na podstawie art. 10c Dyrektywy (modernizacja wytwarzania energii elektrycznej w celu zapewnienia efektywniejszej produkcji o mniejszej intensywności emisji, redukcje emisji poprzez doposażenie elektrowni węglowych, wytwarzanie energii w OZE, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, inteligentne sieci, kogeneracja).

Rozdysponowana na podstawie art. 10a Dyrektywy w 2013 roku może być maksymalnie taka liczba uprawnień, która nie przekracza 70% średniorocznej zweryfikowanej wielkości emisji wytwórców energii elektrycznej za lata 2005-2007, przy czym ilość uprawnień musi odnosić się do ostatecznej wielkości krajowego zużycia brutto danego państwa członkowskiego. W kolejnych latach III okresu rozliczeniowego przydział maleje, aż do jego całkowitej likwidacji w 2020 roku. W wytucznych wydanych przez KE do art. 10c Dyrektywy przyjęto, że dopuszczalny jest albo liniowy spadek przydziałów, albo nieliniowy, ale w ramach którego spadek przydziałów w przeciągu 2 dowolnych kolejnych lat okresu 2013-2020 różni się najwyżej o 30% od średniego rocznego spadku niezbędnego w pozostałych latach, aby osiągnąć poziom 0% w roku 2020. Dopuszczalne są 2 sposoby wyliczenia uprawnień dla energetycznych instalacji wytwórczych:

- na podstawie wskaźnika wydajności *ex ante* (ogólnounijnego wskaźnika opartego na średnioważonym poziomie emisji w najmniej emisyjnych technologiach wytwarzania w UE lub uwzględniającego rzeczywistą strukturę paliw, wykorzystywanych do produkcji energii w danym kraju członkowskim);
- w oparciu o przydział uprawnień w ramach zweryfikowanych emisji historycznych z danej instalacji w okresie 2005-2007.

Rysunek nr 6: Okres bazowy historycznego poziomu aktywności (HAL) jednakowy dla całej instalacji

Początek pracy instalacji	Okres bazowy	Metoda liczenia HAL
01/01/2007 i przed	<ul style="list-style-type: none"> • 2005 - 2008 lub • 2009 – 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediana (Art. 9 (1)) • Średnia (Art. 9 (1))
02/01/2007 - 31/12/2008	<ul style="list-style-type: none"> • 2005 - 2008 lub • 2009 – 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Czas wykorzystania (Art. 9 (6)) • Średnia (Art. 9 (1));
01/01/2009	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 – 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Średnia (Art. 9 (1));
02/01/2009 – 30/06/2011	<ul style="list-style-type: none"> • 2009 – 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Czas wykorzystania (Art. 9 (6))

Źródło: P. Sikora, K. Lis, KOBIZE

Wytwórcy energii elektrycznej w kontekście Decyzji KE, 29 marca 2011 r.

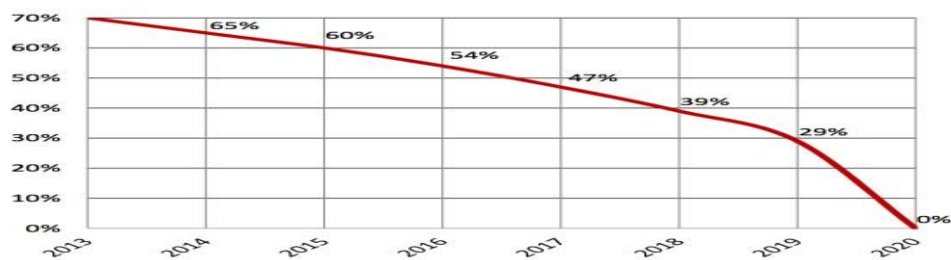
Taka sama metodologia przydziału powinna zostać przyjęta przez państwo członkowskie dla wszystkich instalacji, co do których istnieją dane dotyczące zweryfikowanych emisji za lata 2005-2007. Ogólno-unijny wskaźnik wydajności *ex ante* wynosi 0,6408 tony CO₂ na megawatogodzinę wytworzonej energii elektrycznej. Wskaźnik wydajności *ex ante* dla poszczególnych krajów określany jest zgodnie ze wzorem zamieszczonym w Załączniku I do Decyzji KE. Określa się go na podstawie danych wejściowych dotyczących poszczególnych rodzajów paliwa, które oblicza się przyjmując produkcję energii z danego paliwa zgodnie ze wskaźnikami Eurostatu, uwzględniając najlepsze dostępne techniki danego paliwa.

Wielkości produkcji energii elektrycznej, do których znajdują zastosowanie wskaźniki wydajności *ex ante*, oblicza się zgodnie z Załącznikiem II do Decyzji. Jest to iloczyn zainstalowanej mocy wytwórczej w danej instalacji lub zaprojektowanej mocy wytwórczej, które wprowadzicie nie działa, lecz w której dokonano inwestycji do dnia 31 grudnia 2008 roku, oraz współczynnika obciążenia wyrażonego w godzinach rocznie (odpowiednio od 1000 do 7000 godzin). Stąd też liczba przydzielanych danej instalacji uprawnień to iloczyn tych dwóch powyższych wielkości oraz wskaźnika wydajności.²⁹

Gdy metoda darmowego przydziału oparta jest na zweryfikowanych emisjach historycznych, liczba uprawnień dla danej instalacji nie może przekroczyć średniej rocznej emisji z instalacji w okresie 2005-2007. Dla uwzględnienia wydajności każdej z instalacji, liczba ta jest korygowana na podstawie stosunku średnich emisji rocznych z lat 2008-2010 do średnich emisji rocznych z lat 2005-2007. Korekta może być więc ujemna lub dodatnia, w zależności od kształtowania się wielkości emisji z danej instalacji w poszczególnych latach okresu 2005-2010.

Decyzja przewiduje możliwość określenia przez państwo przyznające darmowe uprawnienia współczynnika korygującego, jeżeli obliczona zgodnie z Decyzją całkowita liczba uprawnień dla wszystkich instalacji w III okresie rozliczeniowym przekracza maksymalną liczbę bezpłatnych uprawnień możliwych do wydania przez to państwo w powyższym okresie. Współczynnik korygujący oblicza się zgodnie ze wzorem zamieszczonym w Załączniku III do Decyzji.³⁰

Rysunek nr 7: Ścieżka zmniejszania liczby bezpłatnych uprawnień w ramach derogacji dla elektroenergetyki



Źródło: P. Sikora, K. Lis, KOBIZE

²⁹ M. Wiśniewski, *Strategia przedsiębiorstwa w II (III) okresie rozliczeniowym EU ETS okresie rozliczeniowym EU ETS – wystąpienie w czasie warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂*, op. cit.

³⁰ Materiały z warsztatów pt.: Nowy model rynku uprawnień do emisji CO₂, op. cit.

Podsumowanie

Analizując aktualną politykę Komisji Europejskiej, można konstatować, że brak jest widoku na odejście od tematu redukcji emisji. Wobec powyższego, trzeba się przygotować na pogarszanie kondycji ekonomicznej tych przedsiębiorstw, które emitują CO₂. Opisane powyżej okoliczności sprawiają, że opracowanie optymalnego modelu jest niezmiernie trudne. Sytuację dodatkowo komplikuje kryzys gospodarczy, który z jednej strony ogranicza popyt na energię powodując spadek jej cen oraz spadek cen uprawnień do emisji, w związku z brakiem konieczności ich nabywania, z drugiej zaś strony prowadzi do ograniczania produkcji przemysłowej i ograniczania produkcji z niektórych gałęzi przemysłu.

Polska ma „szczególny” powód do zadowolenia z decyzji UE. Gdyby od 2013 roku wszystkie elektrownie musiały kupować 100% uprawnień do emisji CO₂, jak zakładano w poprzednim modelu, Polska musiałaby wydać ok. 60 mld zł na modernizację elektroenergetyki, za co w efekcie zapłaciliby jej odbiorcy. Ponadto wynegocjowaliśmy zgodę UE na utworzenie specjalnego funduszu solidarności, z którego będzie finansowana przebudowa najgroźniejszych dla środowiska elektrowni węglowych. Według wyliczeń rządowych ekspertów, ze sprzedaży od 2013 roku polskim i zagranicznym firmom dodatkowych zezwoleń na emisję CO₂, budżet państwa może powiększyć się o prawie 60 mld zł w ciągu siedmiu lat. Zyski ze sprzedaży dodatkowych zezwoleń będą mogły być przeznaczone na „cele społeczne”, inwestycje ekologiczne i na modernizację energetyki.

Obecnie pilnie muszą zostać rozpoczęte prace nad określeniem zapotrzebowania na uprawnienia do emisji w okresie 2013-2020 w sektorach przemysłowych i elektroenergetyce. Fakt przyznawania większości z nich bezpłatnie zmniejsza koszty wypełnienia wymogów EU ETS, ale wciąż powoduje konieczność nabycia nawet kilkunastu procent uprawnień na rynku. Brakujące uprawnienia będzie można nabyć na aukcjach, rynku wtórnym, zakupić jednostki z mechanizmów Protokołu z Kioto, bądź też wykorzystać zaoszczędzone uprawnienia nabyte w okresie 2008-2012.

Nie bez znaczenia będą również przyszłe zobowiązania globalne. Społeczność międzynarodowa oczekuje nowego porozumienia, które zastąpi Protokół z Kioto. Prawdopodobnie nie wydarzy się to przed rokiem 2015, a więc czeka nas tzw. „*gap-period*”. Wciąż czekamy również na rozporządzenia UE w sprawie monitorowania i raportowania oraz w sprawie weryfikacji i akredytacji weryfikatorów. Komisja Europejska pracuje też nad nowelizacją decyzji 2011/278/UE (tzw. *decyzji benchmarkowej*) i decyzji 2010/2/UE (w sprawie listy sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji). Podstawą opublikowanego projektu decyzji jest art. 10a ust. 13 dyrektywy ETS, zgodnie z którym Komisja Europejska może co roku dodawać do listy sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji nowe pozycje.

Co się zaś tyczy prawa krajowego, to już w momencie wejścia w życie ustawy, konieczna jest nowelizacja ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji. Dyrektywa EU ETS została implementowana w ustawie o systemie handlu tylko częściowo, min.:

- nie jest napisane, że aukcjonizm będzie głównym systemem po 2013 roku (na razie aukcje dotyczą tylko uprawnień z niewykorzystanych rezerw);
- przydział bezpłatnych uprawnień z art. 10 a i c (tzw. *benchmarki* i *derogacje*) nie są implementowane;

- powinno zostać wydane nowe Rozporządzenie Rady Ministrów w zw. z Decyzją Komisji z dnia 19 kwietnia 2010 r., dotyczącą krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę dnia 8 kwietnia 2010 roku (KE zaakceptowała dodanie do Polskiego KPRU rezerwy ok. 13 mln uprawnień na planowane projekty JI).

Decyzja ta nie obowiązuje jednak bezpośrednio i musi być wprowadzona rozporządzeniem. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2008-2012 dla wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz. U. Nr 202, poz. 1248), które jest nieaktualne w kwestii nowej rezerwy na JI.)

Ponadto przed nami wiele wyzwań związanych z wprowadzeniem podatku węglowego w celu wyrównania konkurencyjności pomiędzy różnymi produktami energetycznymi. Opodatkowanie energii w UE ma być uzależnione od wysokości emisji CO₂, by przejść z systemu opodatkowania opartego wyłącznie na ilości zużytej energii na system uzależniony od energii zawartej w produktach (wartość opałowa paliw) oraz emisji CO₂. KE ogłosiła propozycję zmiany dyrektywy z 2003 r. o opodatkowaniu energii, w której chce, by opodatkowanie energii skłaniało do jej oszczędzania i ograniczania emisji. Płacąc podatek uzależniony od wielkości emisji CO₂ i wydajności paliw (a nie tylko od ilości), konsument zaczyna płacić za zanieczyszczenia, które powoduje.

Streszczenie

Polska wchodzi w epokę *postcarbon*. Nie tylko dlatego, że kończą nam się paliwa kopalne, ale przede wszystkim dzięki zobowiązaniom unijnym. W kwietniu 2011 roku Sejm przyjął nowe prawo o handlu gazami cieplarnianymi, dzięki czemu przedsiębiorstwa mają szansę na dodatkowe darmowe uprawnienia do emisji CO₂. Ustawa otwiera drogę do przyznania praw emisji CO₂ blokom, które dopiero będą zbudowane. Począwszy od 2013 roku, uprawnienia mają być sprzedawane przez państwa członkowskie na aukcjach, za wyjątkiem uprawnień przydzielanych nieodpłatnie na podstawie art. 10a lub 10c Dyrektywy EU ETS. Które podmioty mogą otrzymać bezpłatne uprawnienia do emisji CO₂ i w jakiej ilości? Niniejszy artykuł został poświęcony ogólnym zasadom organizacji oraz handlu uprawnieniami do emisjami dwutlenku węgla zarówno w Polsce jak i w Europie. W ramach artykułu przedstawiono między innymi główne czynniki wpływające na kształtowanie się cen emisji jak i zalety i wady wynikające z handlu emisjami po roku 2013. Autor poszukuje odpowiedzi na pytanie jak będzie wyglądać model handlu na rynku CO₂ po roku 2013, gdy darmowe uprawnienia wygasną, a unia będzie wciąż realizować swój cel: fizyczną redukcję emisji CO₂?

Summary

The European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) was the first large emissions trading system in the world. It was launched in 2005 to combat climate change and is a major pillar of EU climate policy. The EU ETS currently covers more than 10,000 installations with a net heat excess of 20 MW in the energy and industrial sectors which are collectively responsible for close to half of the EU's emissions of CO₂ and 40% of its total greenhouse gas emissions.

Under the EU ETS, large emitters of carbon dioxide within the EU must monitor their CO₂ emissions, and annually report them, as they are obliged every year to return an amount of emission allowances to the government that is equivalent to their CO₂ emissions in that year. In order to neutralize annual irregularities in CO₂-emission levels that may occur due to extreme weather events (such as harsh winters or very hot summers), emission credits for any plant operator subject to the EU ETS are given out for a sequence of several years at once. Each such sequence of years is called a Trading Period.

The 1st EU ETS Trading Period expired in December 2007; it had covered all EU ETS emissions since January 2005. With its termination, the 1st phase EU allowances became invalid. Since January 2008, the 2nd Trading Period is under way which will last until December 2012. Currently, the installations get the trading credits from the NAPS (national allowance plans) which is part of each country's government. Besides receiving this initial allocation, an operator may purchase EU and international trading credits. If an installation has performed well at reducing its carbon emissions then it has the opportunity to sell its credits and make a profit. This allows the system to be more self contained and be part of the stock exchange without much government intervention. The mentioned amendments are only likely to become effective from January 2013 onwards, i.e. in the 3rd Trading Period under the EU ETS. Also, the proposed caps for the 3rd Trading Period foresee an overall reduction of greenhouse gases for the sector of 21% in 2020 compared to 2005 emissions.