



## dr Hanna Banaszek

Autorka jest doktorem nauk prawnych, pracuje jako associate w kancelarii Głuchowski Siemiątkowski Zwara i Partnerzy (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8661-6089>).

# Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu

**Słowa kluczowe:** dyrektywa ETS, EU ETS, system handlu uprawnieniami do emisji, Europejski Zielony Ład, Gotowi na 55, Fundusz Modernizacyjny

Negatywne zmiany klimatu i walka z tym zjawiskiem stanowią najbardziej aktualne globalne wyzwania, których powagę dostrzega się także w Unii Europejskiej. Z tego względu UE coraz bardziej aktywnie promuje inicjatywy, które realizują cele pro-klimatyczne. Rezultatem aktywności UE w powyższym zakresie jest w szczególności tzw. Europejski Zielony Ład<sup>1</sup>. Na podstawie założeń Europejskiego Zielonego Ładu, w ramach komunikatu KE *Fit for 55*<sup>2</sup> opublikowano szczegółowy pakiet propozycji regulacyjnych, które m.in. w istotny sposób zmieniają dotychczasowy kształt unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Poza kluczową dla tego systemu dyrektywą ETS<sup>3</sup>, modyfikacje mają objąć w szczególności rozporządzenie 2015/757<sup>4</sup> i decyzję MSR<sup>5</sup>. W opracowaniu uwzględnione zostały wybrane zmiany w zakresie EU ETS o charakterze zrębowym dla tego systemu. W szczególności zostały omówione propozycje dotyczące objęcia EU ETS sektorów dotychczas pozostających poza tym systemem – transportu morskiego, budownictwa i transportu drogowego. Przy czym w odniesieniu do dwóch ostatnich planuje się stworzenie systemu odrębnego od EU ETS, bazującego jednak na jego doświadczeniach. Poza kwestią rozszerzenia EU ETS w artykule ujęto także problematykę zmian odnoszących się do sposobu wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji i związane z tym zmiany modelu finansowania inwestycji niskoemisyjnych w ramach Funduszu Modernizacyjnego oraz kwestię zmian w zakresie liniowego współczynnika redukcji (LFR) i jednorazowej korekty puli uprawnień do emisji.

### 1. Kontekst wprowadzenia zmian do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)

Ochrona środowiska i klimatu jest jednym z celów istnienia Unii Europejskiej, wprost określonym w jej prawie pierwotnym, w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Realne

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

2 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „*Gotowi na 55*”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final.

3 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. WE L 275, s. 32) – dalej dyrektywa ETS.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 z 29.04.2015 r. w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE (Dz.Urz. UE L 123, s. 55) – dalej rozporządzenie 2015/757.

5 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6.10.2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz.Urz. UE L 264, s. 1) – dalej decyzja MSR.

6 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE – zob. tytuł XX „Środowisko”. W szczególności zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska; ochrony zdrowia ludzkiego; rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych; promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

i poważne zaangażowanie UE w realizację tego celu znajduje bezpośrednie potwierdzenie w ambitnych deklaracjach zawartych w kolejnych planach i strategiach unijnych, jak też w stosunkowo dużej aktywności legislacyjnej Unii w tym obszarze na przestrzeni wielu lat jej istnienia.

Ogłoszenie w grudniu 2019 r. komunikatu w sprawie planu działania na rzecz osiągnięcia do 2050 r. zrównoważonej i neutralnej dla klimatu gospodarki UE, powszechnie znanego jako Europejski Zielony Ład, jest więc tylko dodatkowym dowodem, że UE uznaje zmiany klimatu za jeden z najpoważniejszych obecnych problemów. Jednocześnie Europejski Zielony Ład stanowi także deklarację, że UE przewiduje znaczne zintensyfikowanie wysiłków na rzecz dalszej walki z tym problemem<sup>7</sup>, i to w stosunkowo krótkiej perspektywie.

Wśród ogólnych celów Europejskiego Zielonego Ładu wskazano „przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i [...] której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych”<sup>8</sup>. Doświadczenia z lat 1990–2019 dowiodły przy tym, że realizacja przez UE celów w postaci zachowania wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym wykonywaniu założeń w zakresie redukcji gazów cieplarnianych (ang. *green house gases* – GHG) jest możliwa w praktyce. W okresie, o którym mowa, UE zmniejszyła emisję gazów cieplarnianych o 24%, odnotowując równocześnie wzrost gospodarki o 60%<sup>9</sup>.

Niezależnie jednak od dotychczasowych sukcesów w tym obszarze, UE dostrzegła konieczność dalszego przyspieszania działań zmierzających do osiągnięcia neutralności klimatycznej poprzez wyznaczenie jeszcze bardziej ambitnych celów<sup>10</sup>. W szczególności w ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisja podjęła się zwiększenia do co najmniej 50% (a potencjalnie nawet do 55%<sup>11</sup> – co obecnie stanowi już oficjalnie nowy cel redukcyjny<sup>12</sup>) zredukowania emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. w stosunku do poziomu referencyjnego z 1990 r.

7 Jak wskazano w pkt 1 (Wprowadzenie – transformacja pilnego wyzwania w wyjątkową szansę) Europejskiego Zielonego Ładu, jako nowo opracowana strategia dla Unii Europejskiej i jej obywateli, stanowi on odpowiedź na najważniejsze problemy związane z klimatem i środowiskiem naturalnym i aktualizuje dotychczasowe zobowiązanie Komisji Europejskiej do rozwiązania tych problemów.

8 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski...*, pkt 1, s. 2.

9 Zob. motyw 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.Urz. UE L 243, s. 1) – dalej rozporządzenie 2021/1119. Por. także pkt 2.1.1 Europejskiego Zielonego Ładu, s. 5, gdzie dla okresu referencyjnego od 1990 r. do 2018 r. wskazano wartości 23% i 61% – odpowiednio – dla zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i wzrostu gospodarki.

10 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski...*, pkt 2.1.1.

11 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski...*, pkt 2.1.1.

12 Zgodnie z komunikatem *Gotowi na 55* aktualnym założeniem UE jest ograniczenie do 2030 r. emisji netto o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. (a więc za możliwy do realizacji w praktyce uznano cel jeszcze niedawno – w komunikacie Europejski Zielony Ład z grudnia 2019 r. – określany tylko jako „potencjalny”).

Nowe unijne cele redukcyjne aktualnie za podstawę mają już nie tylko komunikat – Europejski Zielony Ład, ale też wiążące polityczne ustalenia pomiędzy Radą Europejską a Parlamentem Europejskim i konkretne rozwiązania legislacyjne, czego przejawem jest m.in. Europejskie prawo o klimacie<sup>13</sup>. Dlatego też konieczne stało się odpowiednie odzwierciedlenie celów redukcyjnych w ramach właściwych instrumentów. Odbyło się to w ramach kompleksowego przeglądu tych instrumentów i zaproponowaniu odpowiednich zmian w ciągu ostatnich dwóch lat, czego najbardziej aktualnym rezultatem jest najnowszy pakiet propozycji, tzw. *Fit for 55*<sup>14</sup>, opublikowany 14.07.2021 r.

Zmiany zaproponowane w pakiecie *Fit for 55* obejmują m.in. unijny system handlu uprawnieniami do emisji, czyli EU ETS (ang. *European Union Emissions Trading System*), który stanowi główne narzędzie służące redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE<sup>15</sup>. Istotną rewizję EU ETS, w szczególności w odniesieniu do dyrektywy 2003/87/WE, zapowiedziano zresztą wcześniej wprost w treści Europejskiego Zielonego Ładu<sup>16</sup>.

## 2. EU ETS jako główne narzędzie Unii Europejskiej dla ograniczania emisji gazów cieplarnianych – ogólny kierunek zmian w systemie EU ETS na gruncie Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu *Fit for 55*

Główny zadeklarowany cel „starej” dyrektywy ETS stanowiło zmniejszenie w znaczący sposób emisji gazów cieplarnianych<sup>17</sup>

13 Zob. uwagi w przypisie nr 9; por. także motyw 26 rozporządzenia 2021/1119 i wniosek w zakresie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 *final* oraz zmieniony wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) COM(2020) 563 *final*. Pierwotny wniosek (z marca 2020 r.) przewidywał, że do września 2020 r. KE przedstawi plan zwiększenia unijnego celu redukcji emisji GHG na 2030 r. w odpowiedzialny sposób do co najmniej 50%, a potencjalnie do 55% w stosunku do poziomu z 1990 r. Jak wskazano w uzasadnieniu zmienionego wniosku, „plan w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. pokazuje, że podniesienie unijnego celu redukcji emisji do 2030 r. do co najmniej 55% jest zarówno wykonalne, jak i korzystne. [...] Wniosek zmienia pierwotny wniosek Komisji (COM(2020) 80 *final*) w celu uwzględnienia zmienionego celu w Europejskim prawie o klimacie” (s. 1).

14 Por. także uwagi w przypisie nr 12.

15 Zob. motyw 13 rozporządzenia 2021/1119, zgodnie z którym ETS stanowi zasadniczy element unijnej polityki klimatycznej i stanowi kluczowe narzędzie ograniczania emisji gazów cieplarnianych w opłacalny sposób. Obok rewizji ETS zmiany wynikające z realizacji celów redukcyjnych założonych w Europejskim Zielonym Ładzie obejmują m.in. zwiększenie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (w szczególności w przemyśle i transporcie), poprawienie efektywności energetycznej w taki sposób, aby do 2030 r. osiągnąć całkowitą redukcję o 36–39%, jeśli chodzi o zużycie energii końcowej i pierwotnej, a także redukcję emisji dwutlenku węgla z nowych samochodów osobowych i dostawczych (odpowiednio o 55% i 50% – w obu przypadkach mowa o osiągnięciu zakładanego poziomu redukcji do 2030 r.) – zob. KE, *Realizacja Europejskiego Zielonego Ładu*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl) (dostęp: 20.01.2022 r.). Zob. także motyw 26 *in fine* rozporządzenia 2021/1119, w którym wprost odniesiono się do pakietu zapowiadanych zmian w ramach innych niż EU ETS narzędzi, obejmującego m.in. odnawialne źródła energii, efektywność energetyczną, użytkowanie gruntów, opodatkowanie energii czy też normy emisji CO<sub>2</sub> dla pojazdów lekkich.

16 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski...*, pkt 2.1.1, s. 5.

17 W motywie 2 dyrektywy ETS 2003 wskazano nawet, że „w dłuższym okresie [...] globalne emisje gazów cieplarnianych będą musiały zostać zmniejszone w przybliżeniu o 70% w porównaniu z poziomami z 1990 r.” – poprawność ówczesnych założeń potwierdzają zmiany wprowadzane aktualnie w prawie unijnym.

w celu poszanowania zobowiązań Wspólnoty oraz państw członkowskich w świetle Protokołu z Kioto<sup>18</sup>. Późniejsze zmiany w przepisach<sup>19</sup> oczywiście nie modyfikują tego zasadniczego celu. Dotyczy to również propozycji najnowszych, wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu, które skonkretyzowane zostały w ramach pakietu propozycji regulacyjnych zawartych w *Fit for 55*, szczegółowo określonym we wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz rozporządzenia (UE) 2015/757<sup>20</sup>. Należy jednak podkreślić, że przewidziane we wspomnianym wyżej projekcie zmiany w dość istotny sposób wpływają na tempo i dotychczasowy model realizacji unijnego celu redukcyjnego.

W zakresie tego pierwszego aspektu, tj. perspektywy czasowej przewidzianej dla realizacji założeń redukcyjnych, Komisja dostrzegła, że pozostawienie rozwiązań legislacyjnych w niezmiennym kształcie<sup>21</sup> spowoduje, iż poziom redukcji emisyjności sektorów objętych systemem ETS w 2030 r. wyniosłby 51% w porównaniu z 2005 r.<sup>22</sup> Mimo że z punktu widzenia ogólnych trendów redukcyjnych gospodarki UE jest to wartość obiektywnie raczej znacząca<sup>23</sup>, jest ona nadal niewystarczająca z perspektywy najnowszych założeń Komisji wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu *Fit for 55*, zmierzających do osiągnięcia do 2030 r. co najmniej 55% redukcji GHG netto w stosunku do poziomów referencyjnych z roku 1990.

Natomiast co do drugiego ze wskazanych wyżej aspektów realizacji zaktualizowanego celu redukcyjnego, tj. przyszłego modelu jego urzeczywistnienia po postulowanej obecnie zmianie dyrektywy ETS, przede wszystkim dostrzeżono konieczność włączenia do systemu EU ETS sektorów jak dotąd pozostających poza jego zakresem. Konieczność tę szczególnie dobrze ilustruje przykład transportu morskiego. **Inaczej niż w sektorach objętych EU ETS już wcześniej, w przypadku których dzięki ETS odnotowano znaczną redukcję emisyjności, poziom emisji we współczesnym transporcie morskim jest obecnie wyższy niż w 1990 r., z negatywnymi prognozami przewidującymi dalsze wzrosty w przyszłości<sup>24</sup>** (w scenariuszu, w którym nie zostaną wprowadzone zmiany w zakresie warunków prowadzenia działalności w tym sektorze).

Dodatkowo duży potencjał redukcyjny, gdy chodzi o emisję gazów cieplarnianych, KE dostrzeża w odniesieniu do sektorów budownictwa (częściowo objętego już EU ETS) i transportu drogowego, odpowiedzialnego za 1/5 unijnego wolumenu emisji GHG<sup>25</sup>. Jakkolwiek w przypadku tych dwóch sektorów przewiduje się objęcie ich systemem handlu uprawnieniami do emisji odrębnym od ETS, choć mającym funkcjonować na podobnej do ETS zasadzie. W ocenie KE potencjalna „fuzja” EU ETS z takim dodatkowym systemem handlu uprawnieniami do emisji mogłaby być rozpatrywana dopiero po kilku latach ich równoległego funkcjonowania. Chodzi o to, aby nie zakłócić sprawnie funkcjonującego EU ETS, a jednocześnie w odpowiedni sposób uwzględnić doświadczenia płynące z wprowadzenia nowego systemu<sup>26</sup>, obejmującego budownictwo i transport drogowy.

Poprawne funkcjonowanie EU ETS jest przy tym uzależnione od stabilności rynku, dlatego zmiany proponowane w projekcie dyrektywy ETS obejmują m.in. także rezerwę stabilności rynkowej (ang. *market stability reserve* – MSR), ustanowioną decyzją MSR. Zgodnie z art. 3 decyzji MSR w terminie trzech lat od rozpoczęcia funkcjonowania rezerwy<sup>27</sup>, a następnie w odstępach pięcioletnich Komisja, na podstawie analizy prawidłowości funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla (EU ETS), dokonuje przeglądu rezerwy i w stosownych przypadkach przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odpowiedni wniosek.

Na gruncie założeń Europejskiego Zielonego Ładu oczywiste jest więc, że przegląd decyzji MSR zgodny z jej art. 3 musi być dokonywany równocześnie z rewizją pozostałych rozwiązań legislacyjnych związanych z funkcjonowaniem EU ETS. Chodzi tu przede wszystkim o dyrektywę ETS, ale także i inne akty unijnego prawa, jak choćby rozporządzenie 2015/757, na które projekt dyrektywy ETS będzie wpływał w sposób bezpośredni.

W konsekwencji planowanych zmian w prawie ujętych w projekcie dyrektywy ETS możliwe są także dalsze modyfikacje innych aktów prawa o charakterze „wynikowym”. W tym zakresie KE jako przykład podaje rozporządzenie nr 2018/1999<sup>28</sup> – postanowienia dotyczące raportowania w zakresie wykorzystania dochodów z aukcji generowanych wg dyrektywy ETS (również po planowanej zmianie) są określone właśnie w ww. rozporządzeniu. Jak wskazuje dalej KE, rzeczywisty wpływ poszczególnych propozycji przewidzianych w projekcie dyrektywy ETS będzie musiał zostać przeanalizowany i może pociągać za sobą zmiany zapewniające spójność między omawianymi aktami prawnymi<sup>29</sup>.

**Poza wspomnianymi już wyżej kierunkowymi założeniami projektu dyrektywy ETS, warto wskazać, że ma on także na celu zapewnienie skutecznej ochrony szczególnie narażonych sektorów przed ryzykiem tzw. ucieczki emisji, przy**

18 Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 11.12.1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Por. motyw 5 dyrektywy ETS.

19 Chodzi o zmiany sukcesywnie wprowadzane do ETS od 2003 r. do 2018 r.

20 COM(2021) 551 *final* – dalej projekt dyrektywy ETS.

21 Tj. wg przepisów zmienionych ostatnio w 2018 r., a prowadzących do osiągnięcia redukcji na poziomie 43% w zakresie emisji objętych EU ETS do 2030 r. w porównaniu do roku 2005.

22 Zob. pkt 1 projektu dyrektywy ETS, określający kontekst wniosku.

23 Warto odnotować, że wyliczony przez KE poziom redukcji przy założeniu braku zmian w warunkach prawnych jest zgodny z wcześniejszymi celami redukcyjnymi Unii Europejskiej, a nawet poza te cele wykracza. Przed zmianą poziom redukcji emisji w sektorach objętych EU ETS miał do 2030 r. wynosić 43% w porównaniu do 2005 r., co odpowiadało ogólnounijnemu celowi redukcyjnemu w zakresie emisji (co najmniej 40%) do 2030 r. w stosunku do 1990 r. Komisja Europejska zaktualizowała jednak wcześniejsze założenia poprzez dalsze zwiększenie minimalnego poziomu redukcji do 2030 r. w stosunku do okresu referencyjnego, tym samym w istocie skracając perspektywę realizacji celów redukcyjnych.

24 Projekt dyrektywy ETS, s. 2.

25 Projekt dyrektywy ETS, s. 2–3.

26 Projekt dyrektywy ETS, s. 3.

27 Tj. od 1.01.2019 r. Por. także art. 1 ust. 1 decyzji MSR.

28 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 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 (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.Ur. UE L 328, s. 1).

29 Projekt dyrektywy ETS, s. 15.

jednoczesnym zbudowaniu systemu zachęt dla przemysłu motywujących do wyboru technologii niskoemisyjnych, jak też przeciwdziałanie potencjalnym negatywnym skutkom społecznym postulowanych zmian legislacyjnych<sup>30</sup>. W tym ostatnim zakresie przewiduje się szczególnie istotne zmiany, gdy chodzi o dotychczasowy sposób wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji i model finansowania technologii niskoemisyjnych<sup>31</sup>. Poza tym postulowane zmiany w systemie EU ETS będą miały wpływ na zasady monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji CO<sub>2</sub>, w szczególności w zakresie transportu morskiego, który objęty zostanie systemem EU ETS<sup>32</sup>.

### 3. Szczegółowe zmiany w systemie EU ETS – analiza wybranych propozycji regulacyjnych wynikających z rewizji dyrektywy ETS

#### 3.1. Transport morski

Co do rozszerzenia systemu ETS na transport morski zmianie ulega ważna definicja emisji, tak aby obejmowała uwolnienia gazów cieplarnianych również ze statków morskich (co wynika z projektowanej treści art. 3 lit. b dyrektywy ETS)<sup>33</sup>, jak też dotychczasowy zakres rozdziału II i załącznika I, poprzez uwzględnienie w nich, obok lotnictwa, również transportu morskiego (art. 3a projektowanej treści dyrektywy ETS). Oczywiście konsekwencją objęcia transportu morskiego systemem EU ETS jest również dodanie całkowicie nowych przepisów odnoszących się konkretnie do tego sektora w art. 3g–3ge projektowanej treści dyrektywy ETS.

Rozszerzenie systemu ETS na sektor transportu morskiego ma zastosowanie do emisji pochodzących z rejsów wewnętrznych, połowy emisji z rejsów poza UE oraz emisji występujących przy zacumowaniu w porcie na terytorium UE. W odniesieniu do sprzedaży na aukcji, przekazywania, umarzania oraz anulowania uprawnień, jak też w odniesieniu do kar i rejestrów dotyczących sektora morskiego, zastosowanie mają mieć te same zasady, które mają obecnie zastosowanie do innych sektorów objętych EU ETS<sup>34</sup>.

Obowiązek w zakresie umarzania uprawnień w sektorze transportu morskiego jest przy tym wprowadzany stopniowo.

30 Ten aspekt projektu dyrektywy ETS wydaje się szczególnie interesujący w kontekście sytuacji państw członkowskich mających jak dotąd pewne trudności w dekarbonizacji szeroko pojętej gospodarki krajowej (w szczególności zaś energetyki), takich jak np. Polska.

31 Co do implikacji budżetowych postulowanych zmian KE wprost przyznaje, że system EU ETS generuje dość istotne dochody z aukcji, których większość zasila aktualnie budżety poszczególnych państw członkowskich. Zmiany w zakresie ram budżetowych UE zostaną zaprezentowane przez KE jako część pakietu w ramach systemu zasobów własnych (*Own Resources*), obejmujących wnioski w zakresie zmiany wieloletnich ram finansowych (*multiannual financial framework*). Krajowe budżety państw członkowskich skorzystają z rozszerzenia zakresu EU ETS i objęcia nim transportu morskiego, jak też nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, który obejmie transport drogowy i budownictwo. Zob. projekt dyrektywy ETS, pkt 4, s. 14 i n.

32 Projekt dyrektywy ETS, pkt 1, s. 3–4.

33 W art. 3 dyrektywy ETS dodano również dwie całkowicie nowe definicje, tj. definicję przedsiębiorstwa żeglugowego (*shipping company*) i organu administrującego w odniesieniu do przedsiębiorstw żeglugowych (*administering authority in respect of shipping companies*), odpowiednio, w projektowanym art. 3 lit. v i art. 3 lit. dyrektywy ETS.

34 Zob. art. 16 projektowanej treści dyrektywy ETS, w ramach którego wprowadzono odpowiednie modyfikacje dotyczące transportu morskiego.

Przedsiębiorstwa żeglugowe rozpoczną umarzanie uprawnień do emisji od poziomu 20% zweryfikowanych emisji zaraportowanych w 2023 r., a w kolejnych latach poziom ten wzrośnie do 45% w 2024 r. i 70% w 2025 r. Od 2026 r. (i w latach kolejnych) przedsiębiorstwa żeglugowe będą obowiązane umorzyć 100% swoich zweryfikowanych emisji (art. 3ga projektowanej treści dyrektywy ETS).

Począwszy od 2024 r. KE ma także publikować i regularnie aktualizować listę przedsiębiorstw żeglugowych objętych nową dyrektywą ETS, jak też właściwych dla tych przedsiębiorstw organów administrujących (państw członkowskich). Państwa mogą przy tym zwrócić się o wsparcie Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (ang. *European Maritime Safety Agency* – EMSA) w wykonywaniu ich obowiązków wynikających z projektu dyrektywy ETS, w szczególności w zakresie zatwierdzania planów monitorowania i weryfikacji emisji<sup>35</sup>. Dzięki swojemu doświadczeniu we wdrażaniu rozporządzenia 2015/757 i instrumentom informatycznym EMSA mogłaby także wspierać organy administrujące we wdrażaniu dyrektywy np. poprzez ułatwianie wymiany informacji lub w drodze opracowania wytycznych i materiałów referencyjnych.

#### 3.2. Liniowy współczynnik redukcji (LRF) i jednorazowa korekta puli uprawnień do emisji

Od roku następującego po roku wejścia w życie nowej dyrektywy, wg projektu dyrektywy ETS, podwyższeniu do 4,2%<sup>36</sup> ulega wartość liniowego współczynnika redukcji (ang. *linear reduction factor*). Co więcej, KE za zasadne uznała kompletarne względem liniowego współczynnika redukcji jednorazowe „dostosowanie” puli uprawnień do emisji, które polegać ma na zmniejszeniu limitu wydawanych uprawnień.

Jednorazowa korekta „w dół” limitu (puli) wydawanych uprawnień do emisji ma spowodować, by nowy liniowy współczynnik redukcji miał taki skutek, jak gdyby miał zastosowanie już od 2021 r. W efekcie opisane wyżej rozwiązania wspólnie zapewnią, że całkowita liczba uprawnień w puli będzie się zmniejszać w skali roku w przyspieszonym tempie, skutkując ostatecznie ogólną redukcją emisji z sektorów objętych EU ETS o 61% do 2030 r. w porównaniu z 2005 r.

Ponadto od roku następującego po wejściu w życie nowej dyrektywy ETS limit (pula uprawnień do emisji) ma zostać zwiększony o liczbę uprawnień odpowiadających emisjom z transportu morskiego, które mają być włączone do systemu EU ETS i pochodzą z danych z unijnego mechanizmu MRV (ang. *EU Maritime transport MRV*)<sup>37</sup> dla transportu morskiego za lata 2018 i 2019, skorygowanych od roku 2021 o liniowy współczynnik redukcji.

#### 3.3. Wykorzystanie dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcji

W związku ze zidentyfikowaną przez Komisję potrzebą zwiększenia skali inwestycji niskoemisyjnych zmianie ulegają także przepisy dotyczące sposobu wykorzystania dochodów ze sprzedaży

35 Zob. projektowana treść art. 18b dyrektywy ETS.

36 Zgodnie z ostatnimi zmianami wprowadzonymi w zakresie art. 9 dyrektywy ETS, obowiązująca wartość liniowego współczynnika redukcji (ang. *linear reduction factor* – LRF) wynosi 2,2%.

37 Chodzi o europejski system monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRV) emisji CO<sub>2</sub> ze statków.

uprawnień do emisji na aukcjach<sup>38</sup>. W ramach modyfikacji przewidzianych w projekcie dyrektywy ETS postuluje się, by państwa członkowskie miały obowiązek wykorzystania całości dochodów<sup>39</sup> osiąganych w ramach systemu aukcyjnego na cele klimatyczne, włącznie ze wsparciem zrównoważonej renowacji gospodarstw domowych o niskich lub średnich dochodach<sup>40</sup>.

Odpowiednie modyfikacje w zakresie ram budżetowych UE zostaną zaprezentowane przez Komisję Europejską jako element pakietu zasobów własnych UE, obejmujących wnioski dotyczący zmiany wieloletnich ram finansowych<sup>41</sup>. Co więcej, w odniesieniu do dystrybucyjnych i społecznych skutków transformacji projekt dyrektywy ETS przewiduje sprzedaż na aukcji dodatkowych 2,5% w ramach puli uprawnień do emisji w celu sfinansowania transformacji energetycznej państw członkowskich o PKB na mieszkańca poniżej 65% średniej UE w latach 2016–2018 za pośrednictwem Funduszu Modernizacyjnego.

### 3.4. Model finansowania inwestycji niskoemisyjnych – Fundusz Modernizacyjny

Poza modyfikacją przepisów ujętych w projektowanej treści art. 10 dyrektywy ETS, gdy chodzi o model finansowania inwestycji niskoemisyjnych, wniosek legislacyjny wspiera cele przewidziane w Europejskim Zielonym Ładzie i Europejskim prawie o klimacie także w drodze całkowitego wyeliminowania wsparcia dla inwestycji w zakresie wytwarzania energii bazujących na jakichkolwiek paliwach kopalnych. W dotychczasowym ustawodawstwie ze wsparcia w ramach Funduszu Modernizacyjnego nie mogły korzystać wyłącznie inwestycje bazujące na paliwach kopalnych stałych<sup>42</sup>.

Brak wsparcia ze środków Funduszu Modernizacyjnego dla inwestycji wykorzystujących jakiekolwiek paliwa kopalne w praktyce może oznaczać, że dekarbonizacja sektora wytwórczego we współczesnej energetyce będzie polegała nie tylko na eliminacji inwestycji bazujących konkretnie na węglu<sup>43</sup>, ale m.in. także inwestycji bazujących np. na gazie ziemnym, dotąd uważanym za bardziej przyjazny dla środowiska, możliwy zamiennik węgla. Z drugiej strony zmianę w tym zakresie można potraktować również jako część przewidzianego w pakiecie zmian systemu zachęt dla tzw. zielonych technologii. Oczywiście jest przecież, że inwestycje bazujące na OZE będą największymi beneficjentami modyfikacji, gdy chodzi o model funkcjonowania Funduszu Modernizacyjnego.

Projekt dyrektywy ETS postuluje także zwiększenie procentowej części funduszu<sup>44</sup>, który należy zainwestować w inwestycje

przeznaczone na cele priorytetowe, jak też w znacznie większym niż dotąd stopniu koncentruje się na źródłach odnawialnych i efektywności energetycznej w transporcie, budynkach, gospodarce odpadami i rolnictwie czy też obejmuje wsparcie gospodarstw domowych w walce z ubóstwem energetycznym, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i trudno dostępnych<sup>45</sup>.

Innym ważnym obszarem dodatkowo wyeksponowanym w projektowanej treści art. 10d ust. 2 dyrektywy ETS i korzystającym ze wsparcia przewidzianego w ramach alokacji środków pochodzących z Funduszu Modernizacyjnego jest także tzw. sprawiedliwa transformacja (ang. *just transition*). Chodzi o udzielenie wsparcia regionom UE w sposób szczególnie uzależnionym od węgla, a z konieczności objętych przymusową dekarbonizacją, m.in. poprzez programy wdrażania, zmiany i podnoszenia kwalifikacji pracowników, edukację czy też inicjatywy związane z poszukiwaniem pracy i startupy, we współpracy z partnerami społecznymi<sup>46</sup>. Jest to kolejne rozwiązanie, które może okazać się szczególnie interesujące dla krajów o mieszkaniu opartym w przeważającej mierze na węglu – takich jak Polska. Dlatego, mimo krytycznych ocen formułowanych w Polsce względem niektórych projektowanych rozwiązań, założenia szeroko pojętego Europejskiego Zielonego Ładu powinny być postrzegane nie tylko z perspektywy trudnego do realizacji wyzwania, ale też szansy na zmianę – uwzględniającą potrzebę wsparcia państw członkowskich UE znajdujących się w trudniejszej niż inne sytuacji.

### 3.5. Wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do sektorów budownictwa i transportu drogowego

Komplementarny do EU ETS system handlu uprawnieniami do emisji dla sektorów budownictwa i transportu drogowego został uregulowany w projektowanym rozdziale IVa dyrektywy ETS. Zgodnie z projektem art. 30b ust. 1 system ma obowiązywać od 1.01.2025 r. Jest to data, od której podmioty regulowane będą miały obowiązek posiadania odpowiedniego pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych, jakkolwiek obowiązek raportowania emisji obejmie ww. podmioty już od roku 2024.

Oznacza to, że zgodnie z projektem dyrektywy ETS państwa członkowskie nie tylko mają zapewnić, by podmioty regulowane na bieżąco monitorowały swoje emisje w poszczególnych latach kalendarzowych, począwszy od 2025 r., ale też, by każdy podmiot regulowany posiadający pozwolenie, o którym mowa powyżej, odpowiednio zaraportował swoje emisje „historyczne”. Ten ostatni obowiązek dotyczy jednak wyłącznie jednorocznego okresu poprzedzającego rok objęcia podmiotów regulowanych obowiązkiem posiadania pozwolenia<sup>47</sup>.

W związku z tym, że projektowany system, mimo doświadczeń płynących z funkcjonowania EU ETS, jest rozwiązaniem nowym, wydawanie uprawnień do emisji i związane z tym pozostałe obowiązki względem podmiotów regulowanych będą miały zastosowanie dopiero od 2026 r. Komisja dostrzega przy tym, że objęte nowym systemem sektory cechuje znaczna liczba małych emitentów, a więc wzięwszy pod uwagę względy wykonalności technicznej i efektywności administracyjnej, „ciężar”

38 Chodzi o aktualizację na mocy projektu dyrektywy ETS dotychczasowego brzmienia art. 10 dyrektywy ETS.

39 W zakresie nieobjętym obowiązkowym zasileniem budżetu unijnego, wynikającym z przepisów prawa unijnego.

40 Projekt dyrektywy ETS, pkt 5, s. 17, 44–45.

41 Por. uwagi w przypisie nr 31 dotyczące implikacji budżetowych postulowanych zmian w przepisach.

42 Obecnie przepis art. 10d ust. 1 dyrektywy ETS *expressis verbis* przewiduje, że „z funduszu modernizacyjnego nie udziela się wsparcia obiektom wytwarzającym energię przy wykorzystaniu stałych paliw kopalnych, innym niż obiekty w ramach efektywnego i zrównoważonego systemu ciepłowniczego w państwach członkowskich, w których PKB na mieszkańca według cen rynkowych wyniosło w 2013 roku poniżej 30% średniej unijnej, pod warunkiem że pewna liczba uprawnień o co najmniej równoważnej wartości jest wykorzystywana na inwestycje zgodnie z art. 10c; które nie przewidują stosowania stałych paliw kopalnych”.

43 Bez rozróżniania węgla kamiennego od brunatnego.

44 Z 70% do 80% zasobów finansowych pochodzących z Funduszu Modernizacyjnego – por. projekt art. 10d ust. 2 dyrektywy ETS.

45 Zob. projektowana treść art. 10d ust. 2 lit. a–e dyrektywy ETS.

46 Zob. projektowana treść art. 10d ust. 2 lit. f dyrektywy ETS.

47 Zob. projektowana treść art. 30f ust. 2 i 3 dyrektywy ETS.

nowej regulacji spoczywa nie na emitentach *sensu stricto* (konsumentach), ale ulokowany jest wyżej w łańcuchu dostaw (projekt art. 30b i załącznika III<sup>48</sup> dyrektywy ETS). Dlatego też to nie samo spalanie prowadzące do emisji, ale właśnie dopuszczenie do zużycia (konsumpcji) paliw wykorzystywanych do spalania w sektorach budownictwa i transportu drogowego będzie stanowiło działalność regulowaną na potrzeby nowego systemu handlu uprawnieniami<sup>49</sup>.

Podobnie jak w przypadku EU ETS, dla zapewnienia stabilności rynku w odniesieniu do sektorów objętych nowym systemem również będzie funkcjonować rezerwa stabilności rynkowej (MSR)<sup>50</sup>. Zważywszy na to, że system jest nowy, w projekcie art. 30h dyrektywy ETS ustanowiono środki mające przeciwdziałać potencjalnemu ryzyku nadmiernej zmienności cen, które może być szczególnie wysokie na początku działania nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

#### 4. Podsumowanie

Europejski Zielony Ład i pakiet propozycji legislacyjnych opublikowany w ramach komunikatu *Fit for 55* z 14.07.2021 r., dotyczący konkretnie przeglądu EU ETS, w bardzo istotnym zakresie wpływa na kształt unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Przede wszystkim istniejący EU ETS będzie uwzględniał dodatkowo sektor transportu morskiego w celu osiągnięcia celów redukcyjnych również w zakresie tego sektora, w szczególności w kontekście stale rosnących emisji związanych z jego funkcjonowaniem.

Niezależnie od rozszerzenia EU ETS na transport morski nowe przepisy ustanawiają także dodatkowy względem EU ETS całkowicie niezależny system handlu uprawnieniami do emisji, który objąć ma budownictwo i transport drogowy. System ten nie obejmie przy tym *sensu stricto* emitentów – w rozumieniu użytkowników końcowych (konsumentów) zużywanej w tych sektorach energii. Nowy system dotyczyć ma podmiotów „pośrednio” umożliwiających emisję, tj. prowadzących działalność polegającą na dopuszczeniu do konsumpcji paliw wykorzystywanych do spalania w sektorze budownictwa i transportu drogowego.

Warto odnotować przy tym, że to właśnie zmiany zmierzające do objęcia systemem handlu uprawnieniami do emisji sektorów budownictwa i transportu drogowego budzą w Polsce największe obawy. W komunikacie Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 14.07.2021 r. wskazano, że istnieją „poważne wątpliwości wobec zasadności i skuteczności wprowadzenia systemu handlu uprawnieniami dla transportu i budynków”<sup>51</sup>. Według MKiŚ „takie rozwiązanie, bez wprowadzenia [...] mechanizmów zabezpieczających może uderzyć [...] grupy społeczne dotknięte ubóstwem

energetycznym”<sup>52</sup>. Ocena ta nie odnosi się jednak bezpośrednio do przewidzianego w projekcie dyrektywy ETS wsparcia dla gospodarstw domowych w ramach Funduszu Modernizacyjnego.

Pozostałe istotne zmiany dotyczą m.in. przemodelowania sposobu wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji, sposobu finansowania inwestycji niskoemisyjnych w ramach Funduszu Modernizacyjnego czy wreszcie wyeliminowania wsparcia dla inwestycji w zakresie wytwarzania energii bazujących na paliwach kopalnych, włącznie z gazem.

Celem tych zmian jest szczególne promowanie celów pro-klimatycznych leżących u podstaw Europejskiego Zielonego Ładu, z jednoczesnym poszanowaniem założeń sprawiedliwej transformacji, tak aby regiony uzależnione od węgla w sposób szczególny również mogły skorzystać na dekarbonizacji UE w bardziej doraźny sposób, aby nie zostały przez planowaną pro-klimatyczną transformację pokrzywdzone.

#### Abstract

dr Hanna Banaszek

The author is a doctor of laws; she works as an associate at Gluchowski Siemiątkowski Zwara i Partnerzy law firm, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8661-6089>).

#### Fit for 55: Revision of the EU Emissions Trading System (EU ETS) under the European Green Deal

**Keywords:** ETS Directive, EU ETS, Emissions Trading System, European Green Deal, Fit for 55, Modernization Fund

*Harmful climate change and the fight against this phenomenon are among the most current global challenges. Their seriousness is also recognized by the European Union. For this reason, the EU has become increasingly active in terms of promoting initiatives that pursue climate-friendly goals. One result of the EU's activity in this respect is, in particular, the European Green Deal. Based on the assumptions of the European Green Deal, a detailed package of regulatory proposals was published as part of the EC 'Fit for 55' Communication of 14 July 2021, which, inter alia, significantly changes the current shape of the EU Emissions Trading System (EU ETS). In addition to the ETS Directive (2003/87/EC), which is of key importance for this system, the changes will affect, in particular, Regulation (EU) 2015/757 and the Market Stability Reserve (MSR) Decision (2015/1814). The study considers a selection of proposals that modify the core of the EU ETS. In particular, the proposals to include in the EU ETS sectors that so far have been outside this system – maritime transport, construction and road transport, are discussed. With regard to the last two, the proposals include the establishment of a new system, separate from the EU ETS, but based on its experience. In addition to expanding the EU ETS to include a few new sectors, the study also covers the changes relating to the use of auction revenues and the related changes in the model of financing low-emission investments under the Modernization Fund, as well as the issue of changes in the linear reduction factor (LFR) and one-off downward adjustment of the emissions cap.*

48 Nowy załącznik III dyrektywy ETS zatytułowany jest „Działanie objęte zakresem rozdziału IVa”.

49 Działalność ta zdefiniowana jest szczegółowo w załączniku III do nowej dyrektywy ETS.

50 Zob. projekt art. 30d dyrektywy ETS.

51 MKiŚ, Komunikat dotyczący pakietu Fit for 55, <https://www.gov.pl/web/klimat/komunikat-dotyczacy-pakietu-fit-for-55> (dostęp: 20.01.2022 r.).

52 MKiŚ, Komunikat...