

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla: powstanie, struktura i wyzwania dla europejskiego przemysłu”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2020/C 429/17)

Sprawozdawczyni: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	24.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	220/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Nowy ład dla rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla

1.1.1. Na świecie funkcjonuje wiele rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla, a unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) nie działa w odosobnieniu. Rynki uprawnień do emisji dwutlenku węgla są różnych rozmiarów i podlegają różnym zasadom, ale mają wspólne cechy obejmujące ustanowienie pewnych mechanizmów rynkowych służących do pomiaru emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych oraz do ustalania opłat za tonę.

1.1.2. Komisja Europejska powinna monitorować te lokalne rynki uprawnień do emisji dwutlenku węgla w celu określenia najlepszych praktyk, które mogą być przydatne przy zmianie systemu handlu emisjami i dyrektywy w sprawie energii. Dobra znajomość i zrozumienie innych rynków emisji są również kluczowe do odpowiedniego dostosowania mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, który powinien w inny sposób stosować się do państw, w których istnieją rynki emisji, a w inny do państw, w których takich rynków nie ma.

1.1.3. Trwająca pandemia COVID-19 nie może spowolnić działań na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu ani na szczeblu europejskim, ani na szczeblu międzynarodowym. Oznacza to konieczność wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu zgodnie z zaplanowanym harmonogramem. Najmniejsze opóźnienia oddalają nas od osiągnięcia celu neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Co więcej, pakiety na rzecz odbudowy muszą być spójne z celem klimatycznym UE i zharmonizowane z celem Europejskiego Zielonego Ładu.

1.1.4. EKES uważa, że przyjęcie art. 6 porozumienia paryskiego jest najlepszą okazją do wzmocnienia działań w dziedzinie klimatu po 2020 r. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji Europejskiej z prośbą o uzyskanie od państw członkowskich jasnego mandatu do osiągnięcia niezbędnego kompromisu w celu przyjęcia wytycznych art. 6 podczas COP26 w 2021 r.

1.2. Uregulowanie handlu między rynkami uprawnień do emisji dwutlenku węgla

1.2.1. Poszczególne rynki emisji w różnych jurysdykcjach generują różne poziomy opłat za emisję dwutlenku węgla, obecnie od 1 do ponad 30 USD za tonę ekwiwalentu dwutlenku węgla, co oznacza, że dwustronne przepływy handlowe między poszczególnymi rynkami emisji powinny uwzględniać te różnice poprzez szczególne mechanizmy (kompensacja, dostosowanie itp.) w odniesieniu do sektorów najbardziej energochłonnych i związanych z handlem (sektor stali, cementu i inne).

1.2.2. Kwestia nierównomiernych poziomów opłat za emisję gazów cieplarnianych powinna być priorytetem dla UE. Dostępne są różne warianty mające na celu złagodzenie tych nierówności i ochronę konkurencyjności przemysłu europejskiego, w tym przydział bezpłatnych uprawnień, powiązanie systemów handlu emisjami i dostosowywanie cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

1.2.3. EKES wspiera politykę Zielonego Ładu i zwraca się do Komisji Europejskiej z prośbą o przedstawienie różnych wniosków zgodnie z harmonogramem zaplanowanym na najbliższe miesiące, w tym wniosku w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. O ile taki mechanizm mógłby potencjalnie zapewnić równe szanse dla najbardziej intensywnych pod względem emisji CO₂ sektorów w UE w porównaniu z ich konkurentami z rynków trzecich w państwach, które nie prowadzą ambitnej polityki w dziedzinie klimatu, o tyle o jego skuteczności w znacznej mierze zadecydują proponowane szczegóły dotyczące wdrażania, których EKES niecierpliwie oczekuje.

1.2.4. Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ stanowi priorytet w pracach legislacyjnych obecnej kadencji Komisji Europejskiej, a EKES już wniósł wkład w tę refleksję, aby opracować narzędzie zgodne z zasadami WTO, które będzie skuteczne w walce ze zmianami klimatu i użyteczne dla konkurencyjności przemysłu UE⁽¹⁾. Celem tych działań jest również zapobieżenie wprowadzeniu przez państwa trzecie środków wyrównawczych dzięki procesowi konsultacji z uwzględnieniem dialogu na temat metod pomiaru i porównywania emisji dwutlenku węgla oraz najlepszych dostępnych technologii.

1.2.5. We wszystkich przypadkach takie środki polityki klimatycznej powinny być częścią globalnej, kompleksowej polityki obejmującej środki przemysłowe, dostęp do finansowania i inwestycji, wysiłki na rzecz standaryzacji, programy badawczo-rozwojowe i politykę szkoleniową w celu ułatwienia przejścia na czyste technologie w UE.

1.2.6. Stopniowe wycofywanie powodujących największe zakłócenia konkurencji dotacji do paliw kopalnych w UE powinno być właściwie zorganizowane na szczeblu państw członkowskich i powinno uwzględniać potrzebę wykorzystania części dochodów ze sprzedaży uprawnień w celu zapewnienia sprawiedliwej transformacji dla regionów zależnych od węgla. Polityka taka pomoże UE obrać bardziej asertywne podejście w rozpoczynających się wielostronnych negocjacjach w ramach WTO dotyczących zmniejszenia dotacji do paliw kopalnych.

2. Pojawienie się na świecie szeregu rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla i ich cechy

2.1. Definicje

2.1.1. Ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych jest jednym z kluczowych narzędzi ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z definicją Banku Światowego: „Ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych jest instrumentem, który uwzględnia zewnętrzne koszty emisji gazów cieplarnianych – koszty emisji ponoszone przez społeczeństwo, takie jak szkody w uprawach, koszty opieki zdrowotnej związanej z falami upałów i suszą, a także utrata majątku w wyniku powodzi i podnoszącego się poziomu mórz – i łączy je z ich źródłami za pomocą opłaty, zwykle w formie opłaty za wyemitowany dwutlenek węgla”.

2.1.2. Ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych przełożone na politykę może przyjmować różne formy: podatku od emisji dwutlenku węgla lub rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form jest system handlu emisjami. Jak wyjaśniło OECD: „Systemy handlu emisjami przyczyniają się do wydajności gospodarczej, ponieważ ułatwiają redukcję emisji, tam gdzie jej osiągnięcie jest najtańsze. Zanieczyszczający, dla których redukcja emisji jest zbyt kosztowna, mogą nabyć uprawnienia do emisji od zanieczyszczających, dla których redukcja odbywa się przy mniejszych kosztach. Na «idealnie» działającym rynku koszty redukcji dodatkowych jednostek emisji byłyby wyrównane, a całkowite koszty realizacji danego celu środowiskowego byłyby zminimalizowane”.

2.1.3. Istnieją dwa podstawowe rodzaje systemów handlu: system pułapów i handlu z określonym górnym pułapem emisji, w którym emisje są sprzedawane na aukcji albo przydzielane bezpłatnie zgodnie z konkretnymi kryteriami, oraz system poziomów bazowych i kredytów, w którym nie ma określonych pułapów emisji, ale zanieczyszczający, którzy redukują swoje emisje w stopniu większym niż przewidują ich zobowiązania, zyskują „kredyty”, które sprzedają innym.

2.2. Globalny przegląd

2.2.1. Obecnie na czterech kontynentach działa 21 systemów handlu emisjami w 29 jurysdykcjach. Systemy te funkcjonują na szczeblu ponadnarodowym, krajowym i niższym niż krajowy (szczebel stanu, prowincji i miasta). Z handlu emisjami korzystają jurysdykcje odpowiadające za 42 % globalnego PKB. Systemy handlu emisjami obejmują 9 % globalnych emisji gazów cieplarnianych, a niemal jedna szóstka ludności na świecie jest objęta działającym systemem handlu emisjami. Obecnie trwają prace nad utworzeniem lub rozważania dotyczące utworzenia kolejnych 24 systemów⁽²⁾.

2.2.2. Do obecnie działających systemów handlu emisjami należą:

— na szczeblu ponadnarodowym: EU ETS obejmujący państwa członkowskie UE oraz Islandię, Liechtenstein i Norwegię,

⁽¹⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 59.

⁽²⁾ https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=677

- na szczeblu krajowym: systemy w Kazachstanie, Meksyku, Nowej Zelandii, Republice Korei, Szwajcarii,
- na szczeblu prowincji i stanu: Kalifornia, Connecticut, Delaware, Fujian, Guangdong, Hubei, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Nowy Jork, Nowa Szkocja, Quebec, Rhode Island, Vermont,
- na szczeblu miasta: Pekin, Chongqing, Saitama, Szanghaj, Shenzhen, Tiencin, Tokio.

2.2.3. EU ETS to największy i najstarszy system handlu emisjami. Obejmuje on około 45 % emisji unijnych i został uruchomiony w 2005 r. Kolejno po nim, zarówno pod względem wielkości, jak i daty uruchomienia, są systemy stosowane w Kalifornii i Korei.

2.3. Wspólne i szczególne cechy rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla

2.3.1. Cechy wspólne

2.3.1.1. Choć nie ma dwóch identycznych systemów handlu emisjami, istnieją pewne wspólne cechy i rozwiązania projektowe dla poszczególnych systemów, a przynajmniej takie, które często się powtarzają:

- zasięg sektorowy: większość systemów handlu emisjami obejmuje swoim zasięgiem sektory energetyczny i przemysłowy, które w większości państw mają znaczny udział w krajowych emisjach gazów cieplarnianych,
- zasady przydziału: w większości systemów przydział uprawnień do emisji dzieli się na przydział bezpłatnych uprawnień i sprzedaż na aukcji.
- ucieczka emisji i zasady dotyczące konkurencyjności: w większości systemów bezpłatne uprawnienia przydziela się objętym wymogami podmiotom w sektorach uważanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji, co ma służyć jako sposób na zachowanie ich konkurencyjności.

2.3.2. Cechy szczególne

2.3.2.1. Istnieją jednak pewne różnice między poszczególnymi systemami handlu emisjami, szczególnie pod względem specyficznych rozwiązań projektowych:

- zasięg sektorowy: dokładny zasięg sektorowy jest różny w poszczególnych systemach handlu emisjami. Na przykład niektóre systemy handlu emisjami obejmują tylko sektor energetyczny, podczas gdy inne wykraczają poza energetykę i przemysł, obejmując inne sektory takie jak sektor odpadów, transportu, lotnictwa krajowego, budynków i leśnictwa,
- przepisy zapewniające stabilność rynkową: w przypadku niektórych systemów handlu emisjami wprowadzono przepisy zapewniające stabilność rynkową, które mogą przyjmować formę cen minimalnych i maksymalnych oraz rezerwy przydziałów,
- przepisy dotyczące elastyczności: dostępność i zasady przyjmowania przepisów dotyczących elastyczności, takich jak możliwość zachowywania uprawnień do emisji na następny okres rozliczeniowy, pożyczania uprawnień i stosowania kredytów międzynarodowych, różnią się w poszczególnych systemach handlu emisjami,
- opłaty za emisję: w systemie handlu emisjami nie ma ustalonej wysokości opłaty za emisję (z wyjątkiem szczególnych regulacji dotyczących cen, takich jak cena minimalna i maksymalna) – zależy ona od równowagi rynkowej i dynamiki rynku. W związku z tym wysokość opłat w poszczególnych systemach handlu emisjami waha się od kilku do ponad 30 EUR za tonę,
- obniżanie pułapu: wskaźnik obniżania pułapu rok do roku jest różny w poszczególnych systemach i odzwierciedla poziom ambicji długoterminowego celu w zakresie redukcji emisji danego państwa,
- ucieczka emisji i zasady dotyczące konkurencyjności: przepisy szczególne dotyczące ucieczki emisji oraz ich zakres sektorowy różnią się w zależności od danego systemu handlu emisjami,
- wykorzystanie przychodów: przychody ze sprzedaży przydziałów na aukcji można wykorzystać na rozmaite sposoby. W przypadku niektórych systemów są one wykorzystywane do konkretnych celów, takich jak wspieranie badań i rozwoju, kompensacja podmiotów objętych systemem itp., podczas gdy w innych systemach przychody wpływają do ogólnego budżetu publicznego. W UE państwa członkowskie powinny przeznaczać co najmniej 50 % przychodów z aukcji na cele związane z klimatem i energią.

2.4. Krótki przegląd EU ETS, pierwszego i największego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla

2.4.1. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) to pierwszy i największy system pułapów i handlu służący do redukcji emisji gazów cieplarnianych⁽³⁾. EU ETS został utworzony i był rozwijany w ramach trzech kolejnych etapów: etap 1. (2005–2007), etap 2. (2008–2012, równoległe z pierwszym okresem zobowiązań w ramach protokołu z Kioto), etap 3. (2013–2020, równoległe z drugim okresem zobowiązań w ramach protokołu z Kioto)⁽⁴⁾.

⁽³⁾ IETA: *10 years of Emissions Trading in Europe: towards a new beginning?* [10 lat handlu emisjami w Europie: w kierunku nowej ery?], maj 2015 r., http://www.ietat.org/resources/EU/EUETS%20Paper%20May_FINAL.pdf.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 3.

2.4.2. Nadchodzący etap 4. rozpocznie się w 2021 r. i potrwa do 2030 r. EU ETS obejmuje około 11 000 elektrowni, zakładów produkcyjnych i innych instalacji stacjonarnych oraz działalność lotniczą w 30 krajach: w 27 państwach członkowskich UE, Islandii, Liechtensteinie i Norwegii. Łącznie EU ETS obejmuje około 45 % całkowitych unijnych emisji gazów cieplarnianych ⁽⁵⁾.

2.4.3. Unijne ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 przyjęte w październiku 2014 r. potwierdzają strategię Europy na rzecz dekarbonizacji i stanowią rozszerzenie celów w zakresie dekarbonizacji Unii na okres po 2020 r., w tym celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % (w porównaniu z poziomami z 1990 r.) do 2030 r.

2.4.4. Wkład systemu EU ETS w osiągnięcie wyżej wymienionych redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. polega na zmniejszeniu emisji o 43 % (w porównaniu z 2005 r.) w sektorach objętych systemem EU ETS ⁽⁶⁾. Etap 4. EU ETS potrwa od 2021 do 2030 r. Celem etapu 4. jest przyspieszenie tempa redukcji emisji, ustanowienie bardziej ukierunkowanych przepisów dotyczących ucieczki emisji oraz finansowanie niskoemisyjnych innowacji i modernizacji sektora energetycznego ⁽⁷⁾. Komisja Europejska wprowadziła nowe przepisy w celu zreformowania EU ETS przed rozpoczęciem etapu 4., a także – co najważniejsze – w celu uspołnienia trajektorii redukcji pułapów z celem ograniczenia emisji do 2030 r.

2.5. Środki uzupełniające w ramach globalnej polityki klimatycznej UE

2.5.1. Na szczeblu unijnym EU ETS nie jest jedyną ogólnounijną polityką wdrożoną w celu osiągnięcia celu klimatycznego i energetycznego Unii na 2020 r. W unijnym pakiecie klimatyczno-energetycznym na 2020 r. ustanowiono trzy różne cele, które miały zostać osiągnięte do 2020 r.:

- redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20 % poniżej poziomów z 1990 r.,
- udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym na poziomie 20 %,
- poprawa efektywności energetycznej o 20 %.

2.5.2. O ile z założenia EU ETS miał być kluczowym instrumentem polityki w zakresie dekarbonizacji gospodarki europejskiej i osiągnięcia pierwszego celu, o tyle dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii i dyrektywa o efektywności energetycznej zostały wdrożone w celu osiągnięcia drugiego i trzeciego celu.

2.5.3. Ponadto szereg państw członkowskich wprowadziło uzupełniające i pokrywające się polityki na szczeblu krajowym, szczególnie w formie cen minimalnych i planów stopniowego odchodzenia od węgla. Aby zapewnić skuteczną regulację, należy unikać negatywnych skutków uzupełniających i pokrywających się polityk.

2.5.4. Wdrożenie uzupełniających i pokrywających się polityk mogłoby mieć znaczny negatywny wpływ na funkcjonowanie unijnego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Wynikający z tych polityk nagły spadek emisji doprowadziłby do zmniejszenia popytu na uprawnienia do emisji, a w konsekwencji do zakłócenia równowagi rynkowej.

2.5.5. Wpływ ten może być do pewnego stopnia złagodzony przez rezerwę stabilności rynkowej, która rozpoczęła działalność w styczniu 2019 r. i ma na celu absorpcję nadwyżki uprawnień zgromadzonych na rynku. W latach 2019–2023 rezerwa stabilności rynkowej zatrzyma 24 % nadwyżki. Od 2024 r. liczba ta będzie ulegać zmniejszeniu do 12 %, a od 2023 r. uprawnienia przechowywane w rezerwie stabilności rynkowej w liczbie przekraczającej całkowitą liczbę uprawnień sprzedanych na aukcji w poprzednim roku utracą ważność. Niezwykle ważne jest jednak, aby zapewnić większą przejrzystość takich pokrywających się polityk i ich porównywalność z EU ETS, a w przypadku znaczącego wpływu, aby minimalizować ich negatywne skutki.

2.5.6. Kwestia dotacji do paliw kopalnych przyznawanych na szczeblu krajowym i regionalnym powinna stanowić wyższy priorytet w ramach działań politycznych UE, biorąc pod uwagę wielkość tych dotacji: wynoszą one do 300 mld EUR rocznie, co stanowi jedną trzecią wszystkich inwestycji w ramach Zielonego Ładu i prowadzi do bardziej aktywnego zaangażowania UE w rozpoczynające się negocjacje w ramach WTO dotyczące globalnego stopniowego wycofania dotacji do paliw kopalnych.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska (Działania w dziedzinie klimatu): Przegląd przepisów na potrzeby etapu 4. (2021–2030), dostęp: marzec 2018 r., https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_pl.

2.5.7. EKES określił również odnawialne źródła energii jako doskonałe narzędzie rozwoju regionalnego (biomasa, wiatr, słońce itp.). Głównym problemem był sposób połączenia obu polityk – stopniowego wycofywania dotacji dla energii z paliw kopalnych (węgiel, ropa naftowa) oraz stopniowego wprowadzania zachęt do stosowania energii odnawialnej.

3. Wyzwania i możliwości dla rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla w przyszłości

3.1. COVID-19 i jego wpływ na politykę klimatyczną

3.1.1. W UE środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się epidemii doprowadziły do spadku emisji dwutlenku węgla (CO₂) o 58 % dziennie⁽⁸⁾. Przyjmując, że środki te obowiązują 45 dni w większości państw członkowskich, w 2020 r. możliwe będzie uniknięcie 45 megaton emisji CO₂, co stanowi 5 % rocznych emisji UE. W transporcie drogowym i lotniczym dzienne emisje są dziesięciokrotnie mniejsze niż normalnie, podczas gdy spadek wynosił nawet 40 % w przypadku energii.

3.1.2. Oczekuje się, że obecny spadek emisji będzie miał charakter tymczasowy i UE wkrótce ponownie stanie przed tymi samymi wyzwaniami związanymi z dekarbonizacją⁽⁹⁾. Oznacza to konieczność wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu zgodnie z zaplanowanym harmonogramem. Najmniejsze opóźnienia oddalają nas od osiągnięcia celu neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r.

3.1.3. Instrumenty rynkowe służące redukcji emisji gazów cieplarnianych wykazują się dobrą odpornością na skutki pandemii COVID-19. Ceny uprawnień do emisji spadły w odpowiedzi na niższy oczekiwany popyt, co w krótkim okresie przyniosło ulgę przedsiębiorstwom dotkniętym negatywnymi skutkami. Środki stabilizacji rynku, które stanowią integralną część większości istniejących systemów handlu emisjami, zapewniają, aby ceny za emisje nie spadły poniżej określonego poziomu i aby ich spadek nie utrzymywał się w perspektywie średnio- i długoterminowej. Należy zapewnić, aby środki te były w stanie przetrwać skutki COVID-19. Jest to niezwykle ważne, aby zapewnić długoterminową pewność cen za emisje. Organom regulacyjnym udało się również zapewnić elastyczność w zakresie przestrzegania przepisów i dotrzymywania terminów określonych w przepisach w czasie tych ogromnych zakłóceń.

3.2. Przyjęcie wspólnych przepisów w celu uwolnienia potencjału rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla (art. 6 porozumienia paryskiego)

3.2.1. Porozumienie paryskie przyjęte w grudniu 2015 r. pozwoliło przygotować grunt pod działania w dziedzinie klimatu do początku drugiej połowy wieku, a nawet później. Zgodnie z porozumieniem paryskim oczekuje się, że państwa uczestniczące przedstawią swój ustalony na poziomie krajowym wkład określający ich wkład w osiąganie ogólnego celu porozumienia. Ustalony na poziomie krajowym wkład jest zwykle różny w zależności od państwa, ale zazwyczaj obejmuje cel ograniczenia emisji w ciągu kolejnych 10 lat.

3.2.2. Celem art. 6 porozumienia paryskiego jest ustanowienie ram współpracy dla państw w zakresie wdrażania ich ustalonego na poziomie krajowym wkładu, w tym w oparciu o podejście oparte na rynku. W związku z tym artykuł ten wykazuje potencjał do ustanowienia ram dla utworzenia międzynarodowego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ramach porozumienia paryskiego. Co ważniejsze, może on stanowić kluczowy czynnik przyspieszający wdrożenie i rozpowszechnienie polityk w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i systemów handlu emisjami. Na podstawie art. 6 państwa, które prowadzą system handlu emisjami, będą mogły powiązać swój system z innym systemem handlu emisjami i wykorzystywać to powiązanie jako sposób na realizację swojego ustalonego na poziomie krajowym wkładu. W ramach rynku międzynarodowego państwa będą mogły również dokonywać zakupu międzynarodowych kredytów w celu ich wykorzystania do zapewnienia zgodności ze swoimi krajowymi politykami. Negocjacje w ramach UNFCCC nie zakończyły się przyjęciem wytycznych dotyczących podjęcia działań na podstawie art. 6 ani podczas COP24 w 2018 r., ani podczas COP25 w 2019 r., ze względu na znaczne rozbieżności między niektórymi stronami. Przyjęcie wytycznych dotyczących art. 6 stanowi punkt programu obrad COP26 i konieczne jest zakończenie tego procesu bez dalszych opóźnień.

3.3. Negocjacje w sprawie ambitnego i zrównoważonego porozumienia dwustronnego między UE-27 a brytyjskimi rynkami uprawnień do emisji dwutlenku węgla

3.3.1. W Komisji Europejskiej panuje zgoda co do tego, że Zjednoczone Królestwo byłoby znakomitym partnerem w kwestiach związanych ze zmianami klimatycznymi, ale istnieje również poczucie, że aby współpraca przetrwała próbę czasu, w umowie należy zawrzeć jasne przepisy dotyczące klimatu w celu hamowania działań Zjednoczonego Królestwa mających na celu odejście od przepisów UE.

⁽⁸⁾ Sia Partners: CO₂ emissions in the EU [Emisje CO₂ w UE], 1 kwietnia 2020 r.

⁽⁹⁾ Carbon Brief: <https://www.carbonbrief.org/analysis-what-impact-will-the-coronavirus-pandemic-have-on-atmospheric-co2>, 7 maja 2020 r.

3.3.2. Podejście UE opiera się na czterech elementach:

- Porozumienie paryskie powinno stanowić podstawowy element umowy o wolnym handlu. Oznacza to, że jedna ze stron może zawiesić stosowanie postanowień traktatu, jeżeli druga strona naruszy takie postanowienie.
- Obie strony powinny potwierdzić zobowiązanie do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.: Zjednoczone Królestwo przyjęło już przepisy prawne w tej sprawie, ale sądzimy, że odpowiedni zapis w przyszłej umowie między UE a Zjednoczonym Królestwem wzmocniłby to zobowiązanie.
- Równe warunki działania i klauzula o nieobniżaniu poziomu ochrony: jest to element o kluczowym znaczeniu dla UE. Jeżeli chcemy, aby to partnerstwo przetrwało próbę czasu, musimy zadbać o to, by przyszłe rządy Zjednoczonego Królestwa nie obniżyły obecnych wysokich standardów, jakie przyjęliśmy w walce ze zmianą klimatu.
- Utworzenie systemu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w Zjednoczonym Królestwie: Zjednoczone Królestwo postanowiło wyjść z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). W 2019 r. Zjednoczone Królestwo odpowiadało za 7 % wszystkich uprawnień w ramach EU ETS, a w niektórych sektorach, takich jak lotnictwo, jego udział wynosił 19 %. Ważne jest zatem, by Zjednoczone Królestwo stworzyło własny rynek uwzględniający kompatybilność z systemem UE. 1 czerwca Zjednoczone Królestwo przedstawiło pierwszą propozycję krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji. UE jest otwarta na możliwość połączenia przyszłego systemu Zjednoczonego Królestwa z EU ETS, o ile takie powiązanie nie zaszkodzi integralności systemu unijnego.

3.4. *Wnioski wyciągnięte z kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA) oraz możliwości dwustronnej współpracy w dziedzinie klimatu*

3.4.1. W art. 24.4 CETA, w którym Kanada i UE potwierdzają swoje zobowiązania do wdrażania wielostronnych umów, których są stronami, zawarto postanowienie łączące handel i środowisko. Postanowienie to może stanowić przyczynek do rozmów między Kanadą a UE w sprawie wdrożenia wielostronnych umów środowiskowych w przypadku podzielenia przez te państwa wspólnych obaw, w tym podstawę do opracowania lub prowadzenia przez Kanadę i UE nowych opartych na współpracy inicjatyw w zakresie klimatu na podstawie porozumienia paryskiego.

3.4.2. W art. 22.3 CETA wezwano do współpracy w zakresie handlu między Kanadą a UE wspierającego zrównoważony rozwój. Plan działań na podstawie art. 24 obejmuje współpracę w zakresie wpływu handlu i inwestycji na politykę ochrony środowiska oraz uwzględnianie związanych z handlem aspektów reżimu prawnego w zakresie zmiany klimatu, takich jak rynki uprawnień do emisji dwutlenku węgla, proces przechodzenia na czystą technologię i jej rozwój. Art. 24.12 zawiera wykaz 10 przykładowych obszarów potencjalnej współpracy w zakresie kwestii środowiskowych między stronami, w których niektórzy upatrywaliby roli CETA jako platformy umożliwiającej nadanie wielostronnego charakteru procesowi opracowywania polityki krajowej.

3.4.3. Jednym z obszarów potencjalnej współpracy w odniesieniu do „związanych z handlem aspektów obecnego i przyszłego międzynarodowego reżimu prawnego w zakresie zmiany klimatu” jest wspólna praca UE i Kanady w zakresie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. Współpraca ta mogłaby obejmować dzielenie się informacjami i uzgadnianie najlepszych praktyk, na przykład na obszarach obliczania wbudowanej emisji dwutlenku węgla sprzedawanych towarów lub ujednolicania metod rozwiązywania problemów utraty konkurencyjności i ucieczki emisji w wysokoemisyjnych sektorach związanych z handlem obecnie objętych krajowymi systemami handlu emisjami zarówno w Kanadzie, jak i w UE.

3.4.4. Wsparcie ze strony dotkniętych branż, takich jak sektor cementu lub aluminium, może się przyczynić do powstania realnych możliwości podjęcia przez UE i Kanadę wspólnych sektorowych projektów pilotażowych w zakresie projektowania systemów handlu emisjami i podejść do zachowania konkurencyjności i uniknięcia ucieczki emisji (np. obejmujących wspólne poziomy referencyjne i metody obliczania przydziałów bezpłatnych uprawnień, wspólne mechanizmy dostosowywania cen na granicach itp.).

3.5. *Wnioski wyciągnięte z rozszerzenia zakresu sektorowego: transport i paliwa*

3.5.1. W związku z tym, że UE analizuje przyszłe zmiany w systemie EU ETS, należy zwrócić szczególną uwagę na struktury rynku i doświadczenia związane z jego funkcjonowaniem w północnoamerykańskich systemach handlu emisjami na szczeblu niższym niż krajowy. Szczególny obszar, z którego UE może wyciągnąć cenne wnioski, dotyczy sposobu, w jaki rozszerzono zakres systemów handlu emisjami w Kalifornii i Quebecu o sektory transportu i paliw. Od 2015 r. dystrybutorzy paliw transportowych, gazu ziemnego i innych paliw spełniają zobowiązania w zakresie zgodności wynikające ze wspólnego systemu pułapów i handlu w ramach Zachodniej Inicjatywy na rzecz Klimatu (WCI). Objęte systemem podmioty z tego sektora nie otrzymują przydziałów bezpłatnych uprawnień, ale są zobowiązane do ich zakupu w drodze aukcji organizowanych co kwartał przez państwo lub na prywatnym rynku wtórnym.

3.5.2. Kolejnym wartym uwagi projektem opracowanym w Stanach Zjednoczonych jest Transportowa Inicjatywa na rzecz Klimatu⁽¹⁰⁾ (TCI) – to regionalna współpraca 12 stanów północno-wschodnich i środkowoatlantyckich oraz Dystryktu Kolumbii, której celem jest poprawa transportu, rozwój gospodarki opartej na czystej energii i redukcja emisji dwutlenku węgla pochodzących z sektora transportu. Inicjatywa ta opiera się na przywództwie tego regionu w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym przez regionalny system pułapów i handlu – Regionalną Inicjatywę dotyczącą Gazów Cieplarnianych (RGGI), wprowadzoną w 2009 r. Mając na uwadze, że jedna trzecia wszystkich emisji gazów cieplarnianych we wszystkich jurysdykcjach objętych TCI pochodzi z sektora transportu, w 2020 r. stany uczestniczące pracują nad opracowaniem opartego na współpracy „wzorcowego” podejścia z zaleceniami dotyczącymi struktury systemu handlu emisjami w celu rozwiązania kwestii tych emisji sektorowych, które nie są obecnie objęte programem, a których poziom wzrasta. Zgodnie z założeniem pierwsze okresy dostosowania się do wymagań w ramach tych nowych lub rozszerzonych programów w zakresie systemu handlu emisjami mają się rozpocząć już w 2022 r.

3.5.3. Korzyści dla klimatu i gospodarki wynikające z większego rozszerzenia zakresu sektorowego systemu handlu emisjami są oczywiste: im większy i szerszy rynek, tym większa liczba uczestników rynku, większy zakres możliwości redukcji emisji, innowacji technologicznych i większa wydajność, co skutkuje niższymi kosztami programu i redukcji emisji w przeliczeniu na tonę oraz rozszerzonym portfelem redukcji emisji, czystego finansowania i inwestycji.

4. Wyzwania dla polityki klimatycznej i przemysłowej UE

4.1. Udana przekształcenie systemu handlu emisjami

4.1.1. W unijnych ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 przyjętych w październiku 2014 r. określono następujące cele:

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 40 % (w porównaniu z poziomami z 1990 r.),
- osiągnięcie udziału energii ze źródeł odnawialnych na poziomie co najmniej 27 %,
- poprawa efektywności energetycznej o co najmniej 27 %.

4.1.2. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu przedstawionego w grudniu 2019 r. Komisja Europejska planuje zwiększyć unijny cel na 2030 r., w tym w odniesieniu do EU ETS. Chodzi o zwiększenie obecnego celu redukcji emisji z 40 % do 50 lub 55 % w celu skierowania emisji UE na drogę prowadzącą do osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Oczekuje się, że kompleksowy i szczegółowy plan zwiększenia celów na 2030 r. zostanie przedstawiony w październiku 2020 r., a konkretne wnioski dotyczące zmiany odpowiednich środków prawodawczych zostaną przedstawione w czerwcu 2021 r. Wnioski te będą obejmowały zmianę dyrektywy EU ETS, ewentualnie połączoną ze zmianą rezerwy stabilności rynkowej.

4.1.3. Oznacza to, że w najbliższych latach cel EU ETS na 2030 r. oraz zasady funkcjonowania systemu zostaną podane gruntownym zmianom. W trakcie tego procesu zmiany konieczne będzie szczegółowe zbadanie kluczowych elementów systemu EU ETS i ich wpływu na przemysł europejski.

4.2. Struktura i wdrożenie unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂

4.2.1. Pomysł wprowadzenia podatku od emisji dwutlenku węgla na granicach UE pojawił się już w agencji kandydującej wówczas Ursuli von der Leyen. Od czasu mianowania jej na stanowisko przewodniczącej Komisji Europejskiej ta refleksja nad unijnymi mechanizmami dostosowania cen z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla, które mogłyby przybrać różne formy – podatków, lustrzanych systemów handlu emisjami lub norm – jest priorytetem dla Komisji Europejskiej.

4.2.2. W marcu 2020 r. DG Taxud uruchomiła konsultacje internetowe w celu zebrania opinii wszystkich zainteresowanych stron. Wyniki tych konsultacji, jak również debaty z ekspertami z państw członkowskich, będą przydatne przy opracowywaniu wniosku legislacyjnego wiosną 2021 r. Przyszłe środki dotyczące emisji dwutlenku węgla powinny być zgodne z zasadami WTO i innymi międzynarodowymi zobowiązaniami UE. Zasadniczo oznacza to, że muszą one być niedyskryminujące i proporcjonalne zgodnie z orzecznictwem.

4.3. EKES zaleca Komisji pogłębienie refleksji nad różnymi opcjami politycznymi, takimi jak zreformowany system handlu emisjami, dostosowywanie cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, stawka VAT dostosowana do intensywności emisji dwutlenku węgla, oraz ich porównanie pod względem:

- wpływu na ucieczkę emisji gazów cieplarnianych i ucieczkę inwestycji, w przyszłej sytuacji wyższych cen i mniejszej dostępności uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w UE,
- pewności prawa w odniesieniu do zgodności z zasadami WTO,

⁽¹⁰⁾ <https://www.transportationandclimate.org/content/about-us>

- akceptacji przez partnerów handlowych,
- wykonalności technicznej, szczególnie w odniesieniu do istnienia ogólnie przyjętych standardów rachunkowości i pomiarów oraz wiarygodnych i uznanych baz danych⁽¹⁾.

4.4. Zalety unijnego mechanizmu dostosowywania cen z uwzględnieniem emisji CO₂

4.4.1. Taki mechanizm ochroni energochłonne przedsiębiorstwa w UE (np. z sektora stali i cementu) przed tańszym przywozem z państw trzecich, w których polityka klimatyczna nie jest prowadzona lub jest słabsza (brak rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, brak ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych). Dostosowanie cen przywróciłoby równe szanse dla przedsiębiorstw z UE i przedsiębiorstw z państw trzecich, i mogłoby na przykład mieć formę podatku od towarów przywożonych opartego na średnich cenach w systemie EU ETS. Takie mechanizmy pomogą zapobiec ucieczce emisji i uniknąć równaniu w dół w przypadku energochłonnych gałęzi przemysłu, chroniąc jednocześnie konkurencyjność przemysłu UE i zmniejszając konkurencyjność taniego przywozu wyrobów, których produkcja wiąże się z wysokimi emisjami.

4.4.2. Ponieważ UE odpowiada za 10 % światowych emisji gazów cieplarnianych, taki mechanizm mógłby również stanowić pozytywny sygnał dla państw o podobnych poglądach prowadzących handel z UE (Kanada, Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria), które skorzystają na pewnego rodzaju wzajemnym uznawaniu ich własnego systemu handlu emisjami i zwolnią swoje krajowe przedsiębiorstwa z płacenia wszelkich opłat za wywóz do UE-27.

4.4.3. Dzięki takim działaniom UE zapewni spójność między swoimi zobowiązaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi oraz udoskonali swoją politykę klimatyczną poprzez zmianę dyrektywy energetycznej, tak aby sprostać wyzwaniom związanym ze zmniejszeniem do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 50–55 % w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz osiągnąć neutralność pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r.

4.4.4. Te potencjalne środki dostosowywania cen na granicach dotyczące emisji dwutlenku węgla mogłyby stanowić alternatywę dla obecnych środków, które odnoszą się do ryzyka ucieczki emisji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (kwoty bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ przyznane po dogłębnej analizie profilu emisji, najlepsze dostępne technologie itp.). Obecnie toczy się debata na temat tego, czy środek dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla miałby zastąpić istniejące środki na rzecz konkurencyjności, czy też miałby funkcjonować obok nich w różnych sektorach lub w tym samym sektorze. Należy również zrozumieć, jakie mogą być konsekwencje dla importu i eksportu energii elektrycznej we wzajemnie połączonych sieciach.

4.5. Wady unijnego mechanizmu dostosowywania cen z uwzględnieniem emisji CO₂

4.5.1. Wykorzystanie środków dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla może stanowić zachętę do działań odwetowych ze strony państw trzecich dostarczających surowce do UE, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny lub Indie, co przyczyni się do powstania nowych barier handlowych w kontekście ogromnego skurczenia się światowego handlu z powodu COVID-19 – od 18 do 32 %, jak wynika z ostatniej publikacji WTO.

4.5.2. Wykorzystanie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ może również podważyć wielostronne podejście UNFCCC i może być postrzegane jako odrzucenie współpracy międzynarodowej na rzecz bardziej jednostronnego podejścia.

4.5.3. Koszt niektórych surowców przywożonych z krajów trzecich, które prowadzą nieefektywną politykę klimatyczną, będzie droższy dla unijnych nabywców tych surowców. Oznacza to, że konkurencyjność cenowa niektórych dużych europejskich przedsiębiorstw produkcyjnych (w przemyśle motoryzacyjnym i budowlanym), które przetwarzają te surowce, mogłaby ulec zmniejszeniu, a wywóz wyrobów gotowych z UE mógłby ulec zmianie.

4.5.4. Zasięg sektorowy dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ może różnić się od zasięgu istniejących środków mających na celu ochronę konkurencyjności: ewentualny zasięg środków dostosowywania cen na granicach może być ograniczony do sektorów takich jak cement i stal, w których ryzyko ucieczki emisji jest największe, podczas gdy zasięg sektorowy środków dotyczących ucieczki emisji jest większy (np. sektor środków chemicznych, sektor barwienia i wykańczania tkanin).

4.6. Podejście sektorowe

4.6.1. Sektor stali w UE znajduje się pod presją w obliczu ostrej konkurencji międzynarodowej z producentami stali z Chin, Turcji, Algierii czy Iranu, którzy nie posiadają systemów handlu emisjami obejmujących ten sektor i obecnie już wywożą do UE 30 milionów ton stali. Europejskie Stowarzyszenie Producentów Stali (Eurofer) popiera wprowadzenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ ze względów środowiskowych, gospodarczych i prawnych, a także uważa, że jest to warunek konieczny do uniknięcia ryzyka ucieczki emisji. Mechanizm ten powinien obejmować gotowe wyroby stalowe i półprodukty stalowe oraz powinien opierać się na odpowiednim systemie rozliczania umożliwiającym pomiar śladu węglowego produktów poprzez pewne „umowy o równoważności” z państwami trzecimi, a także powinien współistnieć w okresie przejściowym z przydziałem bezpłatnych kwot w ramach EU ETS.

⁽¹⁾ Zob. przypis 1.

4.6.2. Europejski sektor cementu (CEMBureau) z zadowoleniem przyjmuje pomysł ustanowienia mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ ze względu na duże ryzyko ucieczki emisji w przemyśle UE o niskich marżach. Sektor ten zaangażował się w długoterminowy cykl inwestycyjny w celu osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do 2050 r. i określa szereg warunków, takich jak przejrzysta metodologia, zgodność z zasadami WTO, szeroki zasięg sektorowy zakładający objęcie wszystkich sektorów systemem handlu emisjami oraz współistnienie z przydziałem bezpłatnych kwot do 2030 r.

4.7. Dialog z państwami trzecimi

4.7.1. EKES popiera rozpoczęcie dialogu z państwami trzecimi w celu omówienia treści i wpływu środków dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla na przywóz z państw trzecich do UE. Forma takiego dialogu z państwami prowadzącymi ambitną politykę klimatyczną (jak Kanada) powinna być inna niż w przypadku innych państw, które nie prowadzą tak ambitnej polityki klimatycznej (Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja).

4.7.2. Wiadomo na przykład, że administracja amerykańska bardzo uważnie śledzi postępy w rozważaniach na temat unijnych środków w zakresie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. W ramach WTO, w trakcie procesu oceny polityki handlowej UE, niektórzy urzędnicy amerykańscy wyrazili już swoje zaniepokojenie wszelkimi środkami dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla.

4.8. Ostateczny cel dotyczący globalnego ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych

4.8.1. EKES podkreśla konieczność połączenia i zharmonizowania różnych dostępnych narzędzi w celu zwalczania kryzysu klimatycznego. Ponieważ właściwe organizacje międzynarodowe i przedsiębiorstwa uważają, że sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla ma kluczowe znaczenie dla poczynienia rzeczywistych postępów w przeciwdziałaniu zmianie klimatu oraz dla utworzenia atrakcyjnego środowiska dla inwestycji w perspektywie długoterminowej w celu przyspieszenia transformacji ekologicznej podmiotów publicznych i prywatnych (przemysł, transport, mieszkalnictwo, rolnictwo itp.), EKES opowiada się za harmonizacją podejścia w różnych jurysdykcjach, co ostatecznie doprowadzi do pojawienia się porównywalnego sygnału cenowego w różnych jurysdykcjach.

4.8.2. W okresie przejściowym przed przyjęciem porównywalnego sygnału cenowego, jak również wspólnej uzgodnionej metody pomiaru śladu węglowego, należy stopniowo harmonizować regionalne sposoby ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych między państwami o podobnych poglądach (kraje UE-27, Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria, kraje Ameryki Łacińskiej, Stany Zjednoczone, kraje Azji Południowo-Wschodniej i inne). Ustanowienie takich regionalnych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla będzie wymagało utworzenia wspólnej infrastruktury rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla (swego rodzaju jednolitego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla), natomiast w odniesieniu do państw trzecich można by wprowadzić pewne szczególne mechanizmy dotyczące emisji dwutlenku węgla.

4.8.3. Aby jednak uniknąć wybuchu wojny handlowej w zakresie emisji dwutlenku węgla między krajami i regionalnymi uniami celnymi, w ramach WTO należy ustanowić zwolnienie określające zasady, na podstawie których te mechanizmy dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (podatek od emisji dwutlenku węgla, lustrzany system handlu emisjami, normy) muszą być ustanowione i funkcjonować zgodnie z dwiema kluczowymi zasadami WTO: zasadą proporcjonalności i niedyskryminacji.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego