

Beata Brynczak, radca prawny, Kancelaria Prawna „Świeca i Wspólnicy” Sp. k.

Reforma strukturalna w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych działa już ponad dekadę. W tym czasie ulegał częstym zmianom. Część z nich jest wynikiem potrzeb dostosowania prawa UE do zobowiązań wynikających z porozumień globalnych, część wyływa z ambitnych celów polityki klimatycznej UE oraz rynkowych uwarunkowań.



Fot. freemages.com

Na przestrzeni ponad dziesięciu lat funkcjonowania europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) prawodawstwo regulujące ten obszar było wielokrotnie zmieniane. Zmiany te podyktowane są kilkoma czynnikami. Po pierwsze - EU ETS stanowi narzędzie realizacji zobowiązań Unii Europejskiej na poziomie międzynarodowym. Pewne zmiany w funkcjonowaniu systemu na poziomie unijnym wynikają z potrzeby dostosowania prawa UE do zobowiązań zawartych w porozumieniach globalnych. Po drugie - system ten opiera się na mechanizmach rynkowych, więc część zmian związana jest ze zmieniającą się sytuacją na rynku uprawnień do emisji. Niebagatelnym czynnikiem jest dążenie unijnego prawodawcy do ustanawiania ambitnych celów w polityce klimatycznej, których realizacja również wymaga zmian legislacyjnych.

■ Reforma strukturalna EU ETS

W chwili obecnej najbardziej aktualną reformą jest tzw. reforma strukturalna obejmująca III okres rozliczeniowy (2013-2020). Dotyczy ona problemu nadwyżki uprawnień do emisji powodującej strukturalną nierównowagę między popytem a podażą na rynku uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Począwszy od 2009 r. w EU ETS narastała liczba uprawnień do emisji. Nadwyżka powstała głównie na skutek kryzysu ekonomicznego i zakupu dużej liczby międzynarodowych jednostek rozliczeniowych. Nadpodaż uprawnień do emisji spowodowała obniżenie ich ceny, a w konsekwencji zmniejszyła motywację uczestników systemu handlu do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Unijny prawodawca zaproponował w tym zakresie dwa rozwiązania: wycofanie uprawnień do emisji z aukcji (tzw. *back-loading*) oraz ustanowienie rezerwy stabilności rynkowej (*market stability reserve* - MSR).

■ Wycofanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych z aukcji

Pierwsze, zastosowane już rozwiązanie jest krótkoterminowe - polega na wycofaniu z rynku puli łącznie 900 milionów uprawnień do emisji. Zmiana została wprowadzona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 176/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności, w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013-2020¹ i zaczę-

”

Począwszy od 2009 r. w EU ETS narastała liczba uprawnień do emisji. Nadwyżka powstała głównie na skutek kryzysu ekonomicznego i zakupu dużej liczby międzynarodowych jednostek rozliczeniowych

ła obowiązywać 27 lutego 2014 r. Na mocy powyższego wycofano z aukcji w 2014, 2015 i 2016 r. odpowiednio 400, 300 i 200 milionów uprawnień do emisji. Pierwotnie, zgodnie z rozporządzeniem 176/2014, uprawnienia te miały zostać przywrócone na rynek w latach 2019-2020 w liczbie 300 i 600 milionów. Jednak po ostatniej zmianie prawa Unii Europejskiej w tym zakresie zdecydowano, że takie działanie mogłoby podważyć cel regulacji dotyczącej rezerwy stabilności rynkowej (tj. przeciwdziałanie strukturalnej nierównowadze między podażą a popytem) i zasadne jest, aby wycofane z rynku 900

milionów uprawnień do emisji umieścić w rezerwie stabilności.

■ Rezerwa stabilności rynkowej

Drugim, długoterminowym rozwiązaniem dla uregulowania problemu nadwyżki uprawnień do emisji na rynku jest utworzenie tzw. rezerwy stabilności rynkowej. Regulacje prawne obejmujące tę reformę zostały wprowadzone w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 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.² Decyzja weszła w życie 29 października 2015 r., ale jej postanowienia będą miały zastosowanie dopiero od 2018 r.

Decyzja 2015/1814 zawiera regulację dotyczącą utworzenia MSR oraz przekazywania do niej uprawnień do emisji i ich uwalniania. Rezerwa stabilności rynkowej zostanie ustanowiona w 2018 r., a od 1 stycznia 2019 r. funkcjonować będzie jej zasilanie.

■ Umieszczanie uprawnień do emisji w rezerwie stabilności rynkowej

Do rezerwy przekazywane będą uprawnienia pochodzące z trzech źródeł. Po pierwsze - na mocy samej decyzji 2015/1814, do rezerwy stabilności rynkowej wejdzie 900 mln uprawnień do emisji wycofanych w ramach *back-loadingu*. Po drugie - w rezerwie stabilności w 2020 r. powinny znaleźć się uprawnienia do emisji, które nie zostały przydzielone z ogólnounijnej rezerwy dla nowych instalacji w III okresie rozliczeniowym EU ETS oraz uprawnienia nieprzydzielone instalacjom, które zaprzestały działalności, częściowo zaprzestały działalności lub znacząco zmniejszyły swą moc wytwórczą. Dokładna liczba tych uprawnień będzie znana dopiero w 2020 r. Jednakże sza-

cuje się, że będzie to około 550-700 mln uprawnień do emisji³.

Ponadto rezerwa stabilności rynkowej będzie corocznie, począwszy od 2019 r., zasilana kwotą uprawnień do emisji odpowiadającą 12% liczby uprawnień w obiegu określonej, w najnowszych opublikowanych przez Komisję Europejską danych na temat łącznej liczby przydziałów wprowadzonych do obiegu; chyba że liczba uprawnień, która ma być wprowadzona do rezerwy, byłaby niższa niż 100 mln. Uprawnienia do emisji pochodzące z tej puli umieszczane będą w rezerwie na okres 12 miesięcy rozpoczynający się od 1 września. Należy także zauważyć, że w pierwszym roku funkcjonowania rezerwy, od 1 stycznia do 1 września tego roku, w rezerwie umieszczone będzie również 8% łącznej liczby uprawnień w obiegu określonej, w najnowszych opublikowanych danych.

■ Uwalnianie uprawnień do emisji z rezerwy stabilności rynkowej

W każdym roku odpowiednia liczba uprawnień powinna zostać uwolniona z rezerwy stabilności i przekazana państwom członkowskim w takich samych proporcjach i kolejności, jakie zastosowano przy umieszczaniu uprawnień w rezerwie. Zasada ta będzie mieć zastosowanie, jeżeli odpowiednia łączna liczba uprawnień znajdujących w obiegu jest niższa niż 400 mln. Wówczas uwalnia się z rezerwy 100 mln uprawnień i dodaje się je do wolumenu uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie. Jeżeli w rezerwie znajduje się mniej niż 100 mln uprawnień, z rezerwy uwalnia się wszystkie uprawnienia.

Te zasady zostały ustanowione w taki sposób, że nie powinny pozwalać Komisji Europejskiej i państwom członkowskim na działania dyskrecjonalne.

■ Stanowisko polskiego rządu w sprawie decyzji o rezerwie stabilności rynkowej

Decyzja 2015/1814 spotkała się z dezaprobatą polskich władz. W związku z negatywną oceną tej decyzji, w kontekście zasad prawa Unii Europejskiej, za uzasadnione uznano jej zaskarżenie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej celem stwierdzenia nieważności.⁴

Skarga przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej została wniesiona 4 stycznia 2016 r. W ocenie rządu przyjęcie decyzji 2015/1814 spowodowało naruszenie, w szczególności, zasady lojalnej współpracy oraz naruszenie kompetencji Rady Europejskiej, gdyż jest sprzeczna z konkluzjami Rady Europejskiej z 23 i 24 października 2014 r.

Wówczas proponowano, aby wejście w życie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej nastąpiło w 2021, tymczasem w decyzji 2015/1814 przyjęto 2019 r. Zaskarżona decyzja została oceniona jako naruszająca także zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, bowiem stanowi ingerencję w system handlu uprawnieniami do emisji w trakcie trwania okresu rozliczeniowego. Ponadto zaskarżony akt prawny narusza, w ocenie strony polskiej, zasadę proporcjonalności przez przyjęcie środków, które doprowadzą do realizacji wyższych celów redukcji emisji niż wynika to z mię-

dzynarodowych zobowiązań Unii Europejskiej i niż wymaga tego realizacja celu dyrektywy 2003/87/WE. Skarga na decyzję 2015/1814 została zarejestrowana jako sprawa C-5/16 i obecnie ma status sprawy w toku.

■ Rewizja systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Na zakończenie warto zauważyć, że starania unijnego prawodawcy, aby rozwiązać problem nierównowagi na rynku uprawnień do emisji zostały także uwzględnione w ramach rewizji EU ETS. W przedstawionej przez Komisję Europejskiej w lipcu 2015 r. propozycji nowych rozwiązań (projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych⁵) wprowadzono rozwiązanie, które zapewni szybsze tempo redukcji rocznych przydziałów uprawnień do emisji poprzez podwyższenie liniowego wskaźnika korygującego liczbę przydzielanych jednostek począwszy od 2021 r. Takie tempo redukcji przydziałów ma doprowadzić do ogólnej redukcji emisji w sektorach objętych systemem EU ETS o 43% do 2030 r.

W kontekście szerszej reformy EU ETS, która ma zacząć obowiązywać od 2021, wydaje się, że ograniczenie liczby uprawnień na rynku, na mocy decyzji o rezerwie stabilności rynkowej wpisuje się w projektowane na kolejne lata regulacje prawne. Z tej perspektywy można jedynie stwierdzić, że zmniejszenie liczby uprawnień na rynku jest nieuniknionym scenariuszem. □

1) Dz. Urz. UE L z 26.2.2014, Nr 56, s. 11–13.

2) Dz. Urz. UE L z 9.10.2015, Nr 264, s. 1–5.

3) Zob. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments - http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/docs/impact_assessment_en.pdf

4) Zob. stanowisko polskiego rządu w sprawie zgody na złożenie przez Rzeczpospolitą Polską skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 - <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/zgoda-na-zlozenie-przez-rzeczypospolita-polska-skargi-o-stwierdzenie.html>

5) Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015PC0337>