

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych**

COM(2008) 16 wersja ostateczna — 2008/0013 COD

(2009/C 27/15)

Dnia 13 lutego 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie artykułu 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 2 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wartość systemu handlu przydziałami emisji oceniana będzie w świetle wpływu, jaki wywiera on na poziom emisji gazów cieplarnianych w Europie oraz jego znaczenia pod względem stymulowania działań i przekształcania się w kompleksowy system na skalę światową oraz bycia wzorcem dla takich działań. W tym kontekście:

- Działania na rzecz zwiększenia sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji należy ocenić pozytywnie, gdyż są zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, pozwalają wyeliminować nadzwyczajne zyski, zachęcają do inwestowania w instalacje i produkty zakładające niską emisję węgla i zapewniają ich finansowanie oraz wspierają innowacje.
- W wypadku braku skutecznego porozumienia międzynarodowego w sprawie zwalczania zmian klimatycznych, nakładającego obowiązki w zakresie zmniejszenia emisji na wszystkie odpowiednie gałęzie przemysłu na całym świecie, należy przewidzieć środki ochrony konkretnych energochłonnych sektorów i podsektorów przemysłu podatnych na międzynarodową konkurencję, by nie dopuścić do tzw. „wycieku emisji”. System handlu przydziałami emisji w UE nie powinien negatywnie wpływać na konkurencyjność unijnego przemysłu.
- W celu uniknięcia niepotrzebnej niepewności, należy jak najszybciej opracować i przyjąć rozporządzenie w sprawie sprzedaży w drodze licytacji.
- Komisja powinna przedstawić propozycje dotyczące sposobów wywiązania się ze zobowiązania do obniżenia emisji o 30 % zamiast o 20 %, gdyby doszło do zawarcia międzynarodowego porozumienia.
- Należy dołożyć wszelkich starań, by wywrzeć wpływ na wprowadzane w USA i w innych krajach OECD przepisów dotyczących systemu „ograniczenie-handel” i by utworzyć w ich ramach wspólną platformę.
- Transport morski powinien zostać włączony do systemu handlu przydziałami emisji, o ile Międzynarodowa Organi-

zacja Morska nie przedstawi w trybie pilnym przekonujących i odpowiednich propozycji.

1.2 System handlu przydziałami powinien być postrzegany jako zachęta do prowadzenia gospodarki niskoemisyjnej i do ochrony klimatu oraz łagodzenia skutków zmian klimatycznych i dostosowywania się do nich.

- Jeżeli uprawnienia do emisji mają być przydzielane nieodpłatnie, to musi się to odbywać w ramach ścisłej analizy porównawczej (*benchmarking*) i po określeniu celów opartych na wskaźnikach wydajności.
- Przynajmniej 50 % dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji powinno się obowiązkowo przeznaczać na wspieranie środków określonych w art. 10 ust. 3 lit. a) do f).
- Należy wyeliminować środki, które mogą zniechęcić do rozwoju kogeneracji (CHP) i skutecznych komunalnych systemów ciepłowniczych i zmniejszyć ich wkład w zapobieganie zmianom klimatycznym.
- W pakiecie regulacyjnym Komisji należy położyć większy niż dotychczas nacisk na działania związane z następującymi kwestiami: lasy jako „pochłaniacze” dwutlenku węgla, wylesianie oraz użytkowanie gruntów.

1.3 System handlu przydziałami powinien dążyć do ograniczenia przeszkód administracyjnych i do jasności i przejrzystości.

- Przewidziane we wniosku środki, których rozwój uzależniony jest obecnie od procedury komitologii, wymagają pilnej uwagi i wyjaśnienia.
- Komisja powinna rozważyć podniesienie z 10 000 ton do 25 000 ton pułapu emisji pochodzących z niewielkich instalacji nieobjętych systemem handlu przydziałami pod warunkiem wprowadzenia równoważnych działań kompensujących.

1.4 System handlu przydziałami należy postrzegać jako sprawiedliwe rozwiązanie w skali UE przy jednoczesnym uznaniu pilnej potrzeby krajów uprzemysławiających się i mniej rozwiniętych do osiągnięcia stałego wzrostu i zmniejszenia ubóstwa.

- Należy rozważyć wyrównanie obciążeń między sektorami objętymi i nieobjętymi systemem handlu przydziałami.
- Należy ponownie zbadać możliwe konsekwencje ograniczenia wykorzystywania kredytów pozyskanych w ramach mechanizmu wspólnego wdrażania i mechanizmu czystego rozwoju (JI/CDM), gdyby nie osiągnięto międzynarodowego porozumienia.
- Konieczne jest rozwiązanie potencjalnych problemów we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich, w których główna sieć elektroenergetyczna zasilana jest przede wszystkim z Rosji, a nie z UE.

## 2. Wprowadzenie

2.1 System handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system handlu przydziałami) ustanowiony został na mocy dyrektywy 2003/87/WE w październiku 2003 r. Celem tego systemu jest kontrola czynników przyczyniających się do zmian klimatycznych, a w szczególności emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych, poprzez wprowadzenie systemu zachęt ekonomicznych mających na celu zmniejszenie emisji takich gazów. Jest to system „ograniczenie-handel”, w ramach którego wyznaczony został limit lub pułap ilości substancji zanieczyszczającej (głównie dwutlenku węgla), która może zostać uwolniona do atmosfery. System handlu przydziałami stanowi najważniejszy mechanizm Unii Europejskiej w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, preferowany bardziej niż bezpośrednie opodatkowanie emisji dwutlenku węgla czy bezpośrednia regulacja.

## 3. Zasady ogólne

3.1 Obowiązujący obecnie system handlu przydziałami obejmuje swoim zakresem stosowania ponad 10 000 instalacji w sektorze energetycznym i w sektorze przemysłu, które odpowiadają łącznie za 40 % emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej ogółem. Instalacje otrzymują *ex-ante* pozwolenia na emisję i muszą zrzec się pewnej liczby uprawnień (lub kredytów) stanowiących prawo do uwolnienia określonej ilości gazów cieplarnianych, odpowiadających ich rzeczywistemu poziomowi emisji. Łączna ilość objęta uprawnieniami i kredytami nie może przekraczać wyznaczonego pułapu, ograniczając emisję ogółem do tego poziomu. Przedsiębiorstwa uwalniające do atmosfery gazy cieplarniane w ilości przekraczającej uzyskane uprawnienia muszą nabywać kredyty od przedsiębiorstw mniej zanieczyszczających lub na licytacjach dodatkowych uprawnień.

3.2 Przenoszenie uprawnień określane jest jako *handel*. W rzeczywistości każdy emitent objęty tym systemem wnosi opłatę za zanieczyszczanie, podczas gdy każda instalacja zostanie wynagrodzona za zmniejszenie emisji o ilość większą niż wymagano. Skutkiem tego w teorii podmioty będące w stanie łatwo zmniejszyć emisję najtaniej podejmą odpowiednie środki w tym zakresie, doprowadzając do zmniejszenia zanieczyszczenia po jak najniższych kosztach dla społeczeństwa. W systemie handlu przydziałami posiadanie „uprawnienia” jest równoznaczne z posiadaniem „prawa” do emisji przez dany okres ilości gazów cieplarnianych odpowiadających jednej tonie dwutlenku węgla — pozostałe gazy cieplarniane przeliczane są na równoważną ilość dwutlenku węgla.

3.3 Państwa członkowskie mogą również dopuszczać wykorzystywanie, w taki sam sposób jak uprawnień, kredytów na emisję pozyskanych z tytułu realizacji projektów mających na celu zmniejszenie emisji w państwach trzecich. Takie projekty muszą zostać zatwierdzone w ramach ustanowionego na mocy

protokołu z Kioto mechanizmu wspólnego wdrażania (JI), lub mechanizmu czystego rozwoju (CDM).

## 4. Okresy handlu przydziałami w ramach systemu handlu przydziałami

4.1 Pierwszy okres handlu przydziałami: 1 stycznia 2005 r. — 31 grudnia 2007 r.

4.1.1 Pierwszy etap „uczenia się” służył ustanowieniu infrastruktury handlu uprawnieniami do emisji, ale skuteczność systemu handlu przydziałami była poważnie ograniczona ze względu na przyznanie przez poszczególne państwa członkowskie nadmiernej liczby uprawnień (w przypadku etapu pierwszego i drugiego państwa członkowskie opracowywały krajowe plany przydziału, określające łączne poziomy emisji oraz liczbę uprawnień dla poszczególnych instalacji). W przedmiotowym okresie wystąpiły znaczne różnice w cenach, po jakich zbywane były uprawnienia na emisję dwutlenku węgla, w tym odnotowano również załamanie się cen tych uprawnień pod koniec pierwszego okresu.

4.1.2 Pojawiło się wiele opinii krytycznych wobec systemu handlu przydziałami, które koncentrowały się na pierwotnych metodach przydziału oraz wykorzystaniu środków finansowych pozyskanych ze zbycia uprawnień w drodze licytacji, wielkości wyznaczonego pułapu, problemach ze sprawiedliwością, złożonością, monitorowaniem i egzekwowaniem przestrzegania, ryzyku zachęcenia do przeniesienia przedsiębiorstw sektorów najbardziej zanieczyszczających do państw, w których nie ma podobnych regulacji, wartości, wiarygodności i niezawodności kredytów wydanych w ramach mechanizmu JI/CDM oraz zwiększeniu w przyszłości kosztów produkcji osłabiającym pozycję konkurencyjną poszczególnych przedsiębiorstw. Stało się jasne, że, aby system handlu przydziałami stał się wiarygodny dla przemysłu i organizacji pozarządowych, problemami tymi trzeba będzie się zająć, uwzględniając odpowiednie rozwiązania w zmianach wprowadzanych do tego systemu.

4.2 Drugi okres handlu przydziałami: 1 stycznia 2008 r. — 31 grudnia 2012 r.

4.2.1 Etap ten obejmuje uczestnictwo wszystkich 27 państw członkowskich i odpowiada pierwszemu okresowi zaangażowania zgodnie z protokołem z Kioto i przestrzegania obowiązku zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Jak na razie cena zbytu uprawnień wykazuje tendencję stałego, stabilnego wzrostu na poziomach, które zdecydowanie zachęcają do wdrażania środków mających na celu ograniczenie emisji. Aktualna (stan na maj 2008 r.) cena zbytu wynosi około 25 EUR za tonę. W stosunku do tego okresu Komisja Europejska przeprowadziła systematyczny przegląd pułapów zaproponowanych przez państwa członkowskie w oparciu o zweryfikowane dane dotyczące poziomów emisji. W rezultacie na ten okres Komisja wyznaczyła dla sektorów objętych systemem handlu przydziałami pułap emisji kształtujący się przeciętnie na poziomie 6,5 % poniżej poziomów z 2005 r. W trakcie drugiego okresu handlu uprawnieniami nie było wiele możliwości wprowadzenia innych zmian do przedmiotowego systemu, choć objęte nim podmioty podejmują i kontynuują swoje wysiłki dostosowawcze. Dane są stale gromadzone i weryfikowane, zdobywane jest również doświadczenie w zakresie handlu, w większości przypadków potwierdzające słuszność koncepcji leżącej u podstaw systemu handlu przydziałami.

4.3 Trzeci okres handlu przydziałami: 2013 r. — 2020 r.

4.3.1 Obecnie Komisja Europejska proponuje wprowadzenie do systemu handlu przydziałami istotnych zmian, które weszłyby w życie w trzecim okresie. To jest właśnie celem zmiany dyrektywy 2003/87/WE.

## 5. Podsumowanie wnioskowanych zmian do dyrektywy 2003/87/WE

5.1 Choć ustanowienie systemu handlu przydziałami we Wspólnocie spowodowało stworzenie największego jednolitego rynku handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla na świecie<sup>(1)</sup>, szanse na osiągnięcie zmierzonych celów uległy zmniejszeniu ze względu na pierwotne przyznanie w ramach krajowych planów przydziału nadmiernej liczby (bezpłatnych) uprawnień. Ewidentnie klóciło się to ze skutecznym zmniejszeniem emisji w sektorach objętych systemem handlu przydziałami w całej UE. W kontekście zdecydowanego zaangażowania w zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych zmieniony system handlu przydziałami uważany jest za niezbędny, aby dać sygnał dotyczący ceny uprawnień do emisji w dłuższym okresie, stwarzając zachęty do inwestycji zakładających niską emisję dwutlenku węgla i przekształcając gospodarkę Europy w gospodarkę niskoemisyjną.

5.2 W ramach proponowanych zmian:

- zamiast obowiązujących dotychczas 27 pułapów krajowych wprowadzony zostanie w całej Unii Europejskiej jeden pułap ilości objętej uprawnieniami do emisji (krajowe plany przydziału przestaną istnieć);
- znacznie zwiększony zostanie udział uprawnień zbywanych w drodze licytacji, a także zharmonizowane zostaną zasady bezpłatnego przydziału w celu promowania technologii efektywnych w zmniejszaniu emisji dwutlenku węgla;
- część praw do zbywania uprawnień w drodze licytacji przyznawanych będzie w oparciu o poziom dochodów na mieszkańca;
- udoskonalone zostaną podstawowe definicje oraz zwiększona zostanie przejrzystość prawna i techniczna;
- objęte zostaną kolejne sektory (petrochemiczny, amoniaku i aluminium) oraz kolejne gazy cieplarniane (podtlenek azotu i perfluorowęglowodory), rozszerzając zakres stosowania systemu handlu przydziałami o 6 %;
- dopuszczone zostanie wyłączenie z systemu handlu przydziałami mniejszych instalacji, pod warunkiem wdrożenia środków wyrównawczych;
- określone zostaną zasady wykorzystywania kredytów pozyskanych w ramach projektów JI/CDM.

5.3 Począwszy od 2013 r., liczba uprawnień będzie co roku spadać<sup>(2)</sup>, doprowadzając w 2020 r. do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych wspólnotowym systemem handlu przydziałami o 21 %, w porównaniu z poziomami z 2005 r. Proces zmniejszania emisji będzie kontynuowany w tym samym tempie podczas czwartego etapu (lata 2021–2028). Jednocześnie udział uprawnień zbywanych w drodze licytacji będzie zwiększany, począwszy od 60 % w roku 2013. o Proponuje się, aby nie przydzielać nieodpłatnie uprawnień sektorowi produkcji energii elektrycznej; tak by od 2013 r. sektor ten mógłby nabywać uprawnienia wyłącznie w drodze licytacji lub na rynku wtórnym. Jednocześnie do 2020 r. stopniowo wycofany zostałby system darmowych uprawnień w innych sektorach. Wyjątek stanowiłyby sektory, które zostaną uznane za narażone na znaczne ryzyko „wycieku dwutlenku węgla” polegającego na przenoszeniu produkcji do państw trzecich, w których nie obowiązują porównywalne ograniczenia emisji, skutkującym zwiększeniem emisji w skali globalnej. Takie

sektory mogłyby korzystać nawet w 100 % z systemu darmowych uprawnień. Decyzja w tej sprawie podjęta zostanie w 2011 r. Państwa członkowskie przeprowadzać będą licytacje i będą zachęcane, choć nie będzie się tego od nich wymagać, do przeznaczania tak pozyskanych środków finansowych na strategię przyjazne środowisku.

5.4 Istnieje pewność, że w okresie do 2020 r. można będzie wykorzystywać kredyty, nabywane obecnie przez podmioty europejskie i pozyskiwane (od państw trzecich) w ramach mechanizmu JI/CDM. Łączna liczba kredytów do wykorzystania w tym okresie odpowiada całkowitej ilości dopuszczanej do wykorzystania w drugim okresie handlu przydziałami (1,4 mld uprawnień), co z kolei odpowiada jednej trzeciej ogólnego wysiłku podjętego na rzecz zmniejszenia emisji. Gdy po zawarciu międzynarodowego paktu klimatycznego UE zwiększy swoje wysiłki na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, wykorzystanie kredytów JI/CDM może pozwolić uzyskać połowę dodatkowego zmniejszenia emisji.

5.5 Choć stosowanie systemu kredytów z tytułu użytkowania gruntów („pochłaniaczy” dwutlenku węgla, takich jak lasy) nie będzie dopuszczalne, to dopuszczone mogłyby być stosowanie krajowych systemów kredytów z tytułu realizacji programów zmniejszenia emisji, nieobjętych systemem handlu przydziałami, pod warunkiem, że możliwe byłoby opracowanie jasno określonych zasad.

5.6 Przewidziano możliwość łączenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami z innymi systemami handlu w celu wsparcia opracowania systemu ogólnosiwiatowego.

5.7 W zależności od zawarcia międzynarodowej umowy i zgodnie z jej zapisami ograniczona zostałaby liczba uprawnień w ramach systemu handlu przydziałami, podczas gdy zwiększona zostałaby możliwość korzystania z kredytów pozyskanych w ramach mechanizmu czystego rozwoju.

5.8 Zachowanych zostanie 5 % uprawnień dla nowych instalacji, które zostaną objęte systemem handlu przydziałami po 2013 r. Prawdopodobnie pod koniec drugiego okresu handlu przydziałami systemem objęta zostanie emisja gazów cieplarnianych przez samoloty, ale ta kwestia jest przedmiotem odrębnego wniosku<sup>(3)</sup>.

5.9 Nie przewiduje się objęcia systemem handlu przydziałami sektora transportu morskiego.

## 6. Uwagi ogólne

6.1 Wspólnotowy system handlu przydziałami nie jest zadaniem akademickim czy rodzajem „proekologicznego” podatku. System ten obejmuje elementy podejścia wolnorynkowego i regulacji oraz ogólnego kierunku negocjowanego i dostosowywanego w ramach procesu politycznego. Poszczególne przedsiębiorstwa mają swobodę wyboru metod zmniejszania emisji lub niepodejmowania żadnych działań w tym zakresie, a w celu zastosowania się do przepisów regulujących kwestię zanieczyszczenia wybierać powinny najmniej kosztowne rozwiązania. Celem systemu handlu przydziałami jest zatem przede wszystkim stworzenie zachęt ograniczających koszty osiągnięcia celu zmniejszenia zanieczyszczenia. EKES z zadowoleniem przyjmuje i wspiera zastosowanie tego podejścia.

<sup>(1)</sup> Por. Bank Światowy, State and Trends of the Carbon Market, maj 2007 r.

<sup>(2)</sup> Z 1,974 miliarda ton do 1,72 miliarda ton dwutlenku węgla.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u: Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 47.

6.2 Koszty realizacji obecnego celu zmniejszenia zanieczyszczeń w celu ustabilizowania zawartości gazów cieplarnianych w atmosferze do 2050 r. na poziomie 450–550 ppm szacowane są na około 1 % globalnego PKB. Brak skutecznych działań w tym zakresie może skutkować spadkiem globalnego PKB o 20 %<sup>(4)</sup>. Jednakże stale napływające dane i wyniki badań<sup>(5)</sup> wskazują na rosnące tempo wytwarzania gazów cieplarnianych, na zmniejszanie się zdolności absorpcyjnych naszej planety i rodzą poważne wątpliwości, czy nakreślone cele w zakresie zmniejszenia emisji są odpowiednie.

6.3 System handlu przydziałami ma wszelkie szanse stać się liderem w wysiłkach, w które muszą zaangażować się wszystkie kraje świata. Proces ten realizowany jest w kontekście światowym, ponieważ atmosfera stanowi jeden z elementów dziedzictwa światowego. Dlatego też oceniając ten system, nie można nie brać pod uwagę jego interakcji z podmiotami zanieczyszczającymi z państw trzecich oraz wpływu wywieranego na nie przez ten system.

6.4 Należy odnotować, że amerykańskie projekty aktów prawnych, które prawdopodobnie zostaną wprowadzone w życie przez nową administrację, oparte są na podobnym systemie „ograniczenie-handel”. Możliwość opracowania przez USA i UE wspólnego programu oraz stworzenia powiązań z innymi systemami zaproponowanymi przez OECD byłaby znaczącym krokiem w kierunku opracowania systemu na skalę światową.

6.5 EKES zwrócił zatem szczególną uwagę na rolę, którą system handlu przydziałami odgrywa w zapewnianiu odpowiedniego i stałego wpływu na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w skali światowej. Czy system ten jest dowodem na to, że Unia Europejska jest w swoich działaniach wiarygodna i skuteczna? W tym kontekście należy stwierdzić, że wspólnotowy cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20 %, w porównaniu z poziomami z 1990 r. (stanowiący podstawę systemu handlu przydziałami i propozycji dotyczących podziału obciążeń) jest mniej ambitny niż cel zmniejszenia emisji w państwach uprzemysłowionych o 25–40 %, którego przyjęcie Unia Europejska promowała w grudniu 2007 r. podczas konferencji w sprawie zmian klimatycznych na Bali. Punktem wyjścia dla Komisji Europejskiej są cele uzgodnione na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2007 r., ale Komisja nie odnosi się do tego, czy ten poziom zmniejszenia jest rzeczywiście dostateczny, aby osiągnąć cele globalne lub, czy jest to po prostu maksymalne zmniejszenie, które prawdopodobnie może zostać zaakceptowane ze względu na konieczność uwzględnienia krótkoterminowych interesów politycznych i motywowanych względami gospodarczymi interesów państw członkowskich. EKES stwierdza, że w świetle coraz większej liczby dowodów dotyczących zmian klimatycznych niezbędne jest ponowne wyznaczenie celów dotyczących większego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

6.6 EKES popiera działania na rzecz zwiększenia sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji. Jest to zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, pozwala wyeliminować nadzwyczajne zyski, zachęca do inwestowania w instalacje i produkty zakładające niską emisję węgla i zapewnia ich finansowanie i w ten sposób wspiera innowacje.

6.7 W chwili obecnej wiele zagadnień odnoszących się ogólnie do przedsiębiorstw europejskich pozostaje nierozwiązanych. Są one głównie związane ze zmienionym systemem

handlu przydziałami, w ramach którego narzuca się przemysłowi niekorzystne warunki konkurencji. Dotyczy to zwłaszcza krajów uprzemysławiających się leżących poza UE. Państwa te argumentują, i nie bez racji, że należy wziąć pod uwagę dwa wieki uprzemysławiania się Zachodu i towarzyszącą temu emisję gazów cieplarnianych, jak również ich wysiłki na rzecz wyrwania z kręgu ubóstwa znaczących segmentów swoich populacji. Przy zawieraniu ogólnosiwiatowego porozumienia regulującego te kwestie należy zapewnić większe poparcie i zrozumienie tych czynników ze strony konsumentów i przemysłu w krajach OECD.

## 7. Uwagi szczegółowe

7.1 Jeżeli wspólnotowy system handlu przydziałami ma się stać światowym standardem handlu przydziałami emisji dwutlenku węgla, musi być systemem jak najbardziej szczelnym i skutecznym. EKES formułuje zatem następujące zalecenia.

7.1.1 Należy rozważyć możliwości darmowego przydzielania uprawnień konkretnym dużym energochłonnym sektorom i podsektorom przemysłu wrażliwym na międzynarodową konkurencję wyłącznie w przypadku braku skutecznej międzynarodowej umowy w sprawie zmian klimatycznych, nakładającej obowiązki w zakresie zmniejszenia emisji na wszystkie odpowiednie gałęzie przemysłu na całym świecie. System handlu przydziałami emisji w UE nie powinien negatywnie wpływać na konkurencyjność unijnego przemysłu.

7.1.2 W miarę możliwości należy szybciej podjąć decyzję w sprawie sektorów, które ze względu na ryzyko „wycieku emisji” mają otrzymywać darmowe uprawnienia. Sektory te zostaną określone do czerwca 2010 r., ale decyzja powinna zostać podjęta wcześniej, już przy okazji dyrektywy, aby uniknąć niepewnego klimatu inwestycyjnego i umożliwić zainteresowanym sektorom opracowanie niezbędnych planów długoterminowych.

7.1.3 Choć sprzedaż w drodze licytacji ma być główną metodą przyznawania uprawnień do emisji, nie ma praktycznie żadnych wskazówek co do tego, jak licytacje te będą organizowane. Wzmianka o wprowadzeniu rozporządzenia w sprawie licytacji dopiero przed 31 grudnia 2010 roku wprowadza dodatkową niepewność dla wszystkich uczestników unijnego systemu ETS z uwagi na konieczne, oczekujące na realizację masowe inwestycje w energetyce.

7.1.4 Trzeba rozważyć możliwość zmiany zasad podziału obciążeń pomiędzy sektorami objętymi systemem handlu przydziałami i pozostałymi sektorami. EKES kwestionuje zasadność podziału obowiązków w zakresie zmniejszania emisji pomiędzy sektorami objętymi systemem handlu przydziałami (-21 % w porównaniu z poziomami z 2005 r.) i pozostałymi sektorami (-10 % w porównaniu z poziomami z 2005 r.). Badania pokazują<sup>(6)</sup>, że w przypadku niektórych sektorów nieobjętych systemem handlu przydziałami, a szczególnie w przypadku dwóch największych takich sektorów, to znaczy sektora budownictwa i sektora transportu, istnieje możliwość zmniejszenia emisji bez konieczności poniesienia jakichkolwiek kosztów, a nawet osiągnięcia przez to finansowych korzyści. Co więcej, są to sektory, w których ryzyko „wycieku emisji” jest stosunkowo małe lub nie ma go wcale; ponadto sektor budowlany wykazuje dużą możliwość tworzenia nowych miejsc pracy w Unii Europejskiej.

<sup>(4)</sup> Por. *Stern Review*, 2006 r.

<sup>(5)</sup> Według obserwatorium Mauna Loa na Hawajach poziom stężenia CO<sub>2</sub> w atmosferze już teraz wynosi 387 ppm i jest najwyższy od przynajmniej 650 000 lat.

<sup>(6)</sup> Por. Vattenfall/McKinsey, *Climate Map*.  
[http://www.vattenfall.com/www/cc/c/Gemeinsame\\_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf](http://www.vattenfall.com/www/cc/c/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf).

7.1.5 Zbywanie uprawnień przyznanych przedsiębiorstwom transportu lotniczego, po objęciu tego sektora systemem handlu przydziałami, powinno odbywać się wyłącznie w drodze licytacji (7).

7.1.6 Wysunięcie przez Komisję Europejską propozycji dotyczącej środków mających na celu objęcie systemem handlu przydziałami sektora żegluga morskiej, jeżeli skuteczne propozycje w tym zakresie nie zostaną przedstawione wkrótce przez Międzynarodową Organizację Morską, ponieważ wzrost emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze jest znaczny (1,12 miliarda ton w skali światowej, to znaczy dwa razy więcej niż w przypadku sektora lotnictwa (8)).

7.1.7 Należy wprowadzić zobowiązanie do przeznaczania większej ilości środków finansowych pozyskanych ze zbycia uprawnień w drodze licytacji, których wartość ma do 2020 r. osiągnąć poziom 50 miliardów euro rocznie, do celów finansowania środków ochrony klimatu, środków mających na celu łagodzenie skutków zmian klimatycznych i środków dostosowawczych — ze szczególnym uwzględnieniem krajów mniej rozwiniętych, które są szczególnie narażone na skutki zmian klimatu — oraz badań i rozwoju. Przewidziany we wniosku (art. 10 ust. 3) poziom 20 % jest niedostateczny i nie wykorzystuje możliwości stwarzających znaczących zachęt do przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną. EKES zaleca, by co najmniej 50 % dochodów ze sprzedaży w drodze licytacji przydziałów przeznaczać na powyższe cele. Należy zwrócić uwagę na wspieranie roli odgrywanej przez leśnictwo, na zapobieganie wylesianiu oraz zalesianie w UE i wszędzie tam, gdzie udowodniono, że lasy są skutecznymi pochłaniaczami dwutlenku węgla.

7.1.8 Przewidziane we wniosku środki, których rozwój uzależniony jest obecnie od procedury komitologii, powinny być bardziej jasne i przejrzyste.

7.1.9 Komisja powinna rozważyć podniesienie z 10 000 ton do 25 000 ton dopuszczalnego pułapu emisji pochodzących z niewielkich instalacji nieobjętych systemem handlu przydziałami pod warunkiem wprowadzenia równoważnych działań kompensujących.

7.1.10 We wniosku powinno być precyzyjniej określone, w jaki sposób UE zamierza wywiązać się z podjętego zobowiązania do obniżenia emisji CO<sub>2</sub> o 30 % zamiast o 20 % w wypadku zawarcia międzynarodowego porozumienia.

7.1.11 Wzywa się państwa członkowskie do przeglądu swoich cen gwarantowanych, by zapobiec ich negatywnemu wpływowi na wykorzystywanie kogeneracji (CHP) i na jej wkład w zapobieganie zmianom klimatycznym.

7.1.12 Jeśli chodzi o ciepłownictwo komunalne, to należy podjąć środki, by zapobiec zniechęcaniu do wzorowania się na skutecznych przykładach tego rodzaju programów.

7.1.13 Konieczne jest rozwiązanie potencjalnych problemów we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich, w których główna sieć elektroenergetyczna zasilana jest przede wszystkim z Rosji, a nie z UE.

7.1.14 Obecna propozycja ograniczenia możliwości wykorzystywania kredytów pozyskanych w ramach JI/CDM do czasu zawarcia międzynarodowej umowy powinna być nadal poddawana przeglądowi, szczególnie ze względu na negatywny wpływ na rozwijający się międzynarodowy rynek kapitałowy, na którym pozyskiwane są środki na finansowanie takich programów.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

(7) Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem Komitetu zawartym w CES 801/2007.

(8) Por. sprawozdanie Międzynarodowej Organizacji Morskiej z lutego 2008 r.