Nota wyjaśniająca towarzysząca wnioskowi w sprawie rewizji wytycznych dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji[1]

W dniu 20 grudnia 2018 r. Komisja opublikowała wstępną ocenę skutków w celu poinformowania obywateli i zainteresowanych stron o inicjatywie dotyczącej rewizji Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych („wytyczne w sprawie ETS"). Celem niniejszej noty jest wyjaśnienie celu i zakresu wniosku w sprawie rewizji wytycznych. Nota towarzyszy konsultacjom publicznym dotyczącym tego wniosku.

Obywatele i zainteresowane strony są proszeni o przedstawienie opinii na temat wniosku Komisji i jego potencjalnego wpływu na ryzyko ucieczki emisji, skuteczność systemu ETS, a także na ewentualne zakłócenia konkurencji. Konsultacje publiczne potrwają osiem tygodni. Ponadto, jak już zapowiedziano we wstępnej ocenie skutków, zorganizowane zostanie spotkanie z państwami członkowskimi w celu zebrania ich opinii na temat projektu wytycznych będącego przedmiotem konsultacji.

1. Kontekst

Dyrektywą 2003/87/WE („dyrektywa w sprawie ETS") wprowadzono w 2005 r. system pułapów i handlu mający na celu obniżenie emisji CO_2 w UE w sposób racjonalny pod względem kosztów. Dyrektywa ta była kilkakrotnie zmieniana, w tym po raz ostatni w 2018 r. (dyrektywą (UE) 2018/410). Przedsiębiorstwa objęte systemem ETS zobowiązane są do kupowania certyfikatów CO_2 odpowiadających ich własnym emisjom przemysłowym (bezpośrednie koszty ETS). W związku z tym przedsiębiorstwa mogą również płacić więcej za zużywaną energię elektryczną („pośrednie koszty ETS"), ponieważ producenci energii elektrycznej przenoszą cenę emisji na konsumentów za pośrednictwem ceny energii elektrycznej.

Zgodnie z art. 10a ust. 6 zmienionej dyrektywy w sprawie ETS państwa członkowskie mogą kompensować pośrednie koszty ETS w celu zaradzenia tzw. „ryzyku ucieczki emisji" związanemu z EU ETS.

W dniu 11 grudnia 2019 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, w którym przedstawiono strategie polityczne mające na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej w Europie do 2050 r. Wdrożenie Europejskiego Zielonego Ładu wymaga przemyślenia od nowa strategii politycznych w zakresie dostaw czystej energii w całej gospodarce, w sektorze przemysłu, produkcji i konsumpcji, infrastruktury na dużą skalę, transportu, żywności i rolnictwa, budownictwa, a także opodatkowania i świadczeń socjalnych. Chociaż wszystkie wskazane obszary działań są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się uzupełniają, to należy zachować szczególną ostrożność w przypadku potencjalnych kompromisów między celami gospodarczymi, środowiskowymi i społecznymi. Do lata 2020 r. Komisja przygotuje ocenę skutków i przedstawi plan zwiększenia, w odpowiedzialny sposób, do co najmniej 50 %, a potencjalnie do 55 % w stosunku do poziomu w 1990 r., unijnego celu na 2030 r. zredukowania emisji gazów cieplarnianych. Aby osiągnąć tę dodatkową redukcję emisji gazów cieplarnianych, Komisja przeprowadzi do czerwca 2021 r. przegląd wszystkich znaczących instrumentów polityki związanych z klimatem i, w razie potrzeby, zaproponuje ich zmiany. Wspomniane reformy polityczne pomogą zapewnić skuteczne działanie mechanizmu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w całej gospodarce. Zachęci to konsumentów i przedsiębiorstwa do zmiany zachowań oraz ułatwi wzrost zrównoważonych inwestycji publicznych i prywatnych.

[1] Dz.U. C 158 z 5.6.2012, s. 4.

Tak długo, jak wielu partnerów międzynarodowych nie podziela ambicji UE, będzie istnieć groźba ucieczki emisji, albo w drodze przeniesienia produkcji z UE do innych państw, które mają niższe ambicje w zakresie redukcji emisji, albo poprzez zastępowanie wyrobów unijnych wyrobami z importu, których produkcja wiązała się z wyższymi emisjami. W razie urzeczywistnienia się tego zagrożenia nie uda się zmniejszyć emisji w skali ogólnoświatowej, co zniweczy wysiłki UE i jej branży przemysłowej na rzecz osiągnięcia globalnych celów klimatycznych określonych w porozumieniu paryskim.

Przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji stanowi uzupełnienie tych polityk i służy celowi środowiskowemu, ponieważ pomoc zmierza do zapobieżenia wzrostowi całkowitej emisji gazów cieplarnianych wywołanemu przenoszeniem produkcji poza Unię wobec braku wiążącej międzynarodowej umowy w sprawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Jednocześnie pomoc na pokrycie kosztów emisji pośrednich może mieć negatywny wpływ na skuteczność EU ETS. W przypadku niewłaściwego ukierunkowania pomoc uwalniałaby beneficjentów od kosztu emisji pośrednich, ograniczając tym samym zachęty do zmniejszania emisji i do innowacji w sektorze. W rezultacie koszty zmniejszenia emisji musiałyby ponosić głównie inne sektory gospodarki. Ponadto taka pomoc państwa może powodować znaczące zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym, w szczególności w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa w tym samym sektorze traktuje się inaczej w różnych państwach członkowskich z powodu różnych ograniczeń budżetowych. Projekt wytycznych będący przedmiotem konsultacji musi zatem odnieść się do trzech konkretnych celów: ograniczenia do minimum ryzyka ucieczki emisji, utrzymania celu EU ETS, jakim jest oszczędna pod względem kosztów dekarbonizacja i ograniczenia do minimum zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Po przyjęciu projektu wytycznych Komisja zapewni, by pozostały one spójne ze wszystkimi stosownymi instrumentami polityki w dziedzinie klimatu, które zostaną zaproponowane w ramach Zielonego Ładu, i przyczyniały się do realizacji tych instrumentów. Zapewni to skuteczne ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych w całej gospodarce, przy jednoczesnym poszanowaniu równych warunków działania.

Zgodnie z art. 10c dyrektywy w sprawie ETS państwa członkowskie spełniające niektóre warunki dotyczące poziomu PKB na mieszkańca w porównaniu z unijną średnią mogą odstąpić od zasady określonej w art. 10a ust. 1 dyrektywy w sprawie ETS, zgodnie z którą nie dokonuje się żadnych przydziałów bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do jakiejkolwiek formy wytwarzania energii elektrycznej. Takie państwa członkowskie mogą przydzielić przejściowo bezpłatne uprawnienia instalacjom wytwarzającym energię elektryczną w celu modernizacji, dywersyfikacji i zrównoważonej transformacji sektora energetycznego.

Ponieważ rekompensata pośrednich kosztów ETS na mocy art. 10a ust. 6 oraz przydział bezpłatnych uprawnień na mocy art. 10c dyrektywy w sprawie ETS stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE, środki te można wdrożyć dopiero wówczas, gdy Komisja uzna je za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 i 3 TFUE. W wytycznych w sprawie ETS określono wymogi stosowane przez Komisję przy podejmowaniu decyzji o zgodności tych środków.

Obecne wytyczne w sprawie ETS pochodzą z 2012 r. i wygasną dnia 31 grudnia 2020 r. W związku z tym muszą one zostać poddane przeglądowi przed następnym okresem rozliczeniowym ETS (2021-2030).

Do celów przeglądu wytycznych w sprawie ETS Komisja zebrała dane w drodze konsultacji publicznych, po których przeprowadzono ukierunkowane konsultacje w 2019 r. Na podstawie wyników tych konsultacji Komisja dokonała oceny obecnie obowiązujących wytycznych. W oparciu o tę ocenę oraz informacje zwrotne, które otrzyma w ramach niniejszych konsultacji publicznych, Komisja opracuje ocenę skutków poszczególnych wariantów rewizji.

2. Rekompensata kosztów pośrednich

Celem projektu wytycznych będącego przedmiotem konsultacji jest przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji z powodu pośrednich kosztów ETS przy jednoczesnym ograniczeniu do minimum zakłóceń konkurencji oraz utrzymaniu zachęt do opłacalnej dekarbonizacji gospodarki. W projekcie wytycznych będącym przedmiotem konsultacji uwzględniono nowe przepisy zmienionej dyrektywy w sprawie ETS, zmiany warunków rynkowych i wcześniejsze praktyki państw członkowskich.

W niniejszej sekcji przedstawiono główne zmiany, których wprowadzenie Komisja rozważa na obecnym etapie procesu przeglądu. Komisja podkreśla, że tekst projektu wytycznych będący przedmiotem konsultacji nie jest ostateczny i zostanie poddany ponownej ocenie w świetle informacji zwrotnych i danych otrzymanych w wyniku przedmiotowych konsultacji publicznych.

2.1. Kwalifikujące się sektory

Po pierwsze, w porównaniu z wytycznymi w sprawie ETS z 2012 r., wniosek zawiera zaktualizowany i zawężony wykaz sektorów kwalifikujących się do otrzymania rekompensaty. Wykaz ten obejmuje osiem sektorów, które zostały uznane za sektory najbardziej narażone na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji.

Metodyka sporządzania wykazu kwalifikujących się sektorów opiera się na wskaźniku ucieczki emisji zdefiniowanym w art. 10b zmienionej dyrektywy w sprawie ETS, obliczonym wyłącznie na podstawie kosztów pośrednich. Aby kwalifikowalność miała zastosowanie, pośredni wskaźnik ucieczki emisji musi wynosić 0,2. Ponadto intensywność handlu kwalifikujących się sektorów musi wynosić co najmniej 20 %, a intensywność emisji pośrednich – co najmniej 1 kg ekwiwalentu CO_2/EUR. Wartości te są obliczane na poziomie 4-cyfrowym NACE na podstawie zbioru danych, który wykorzystywany jest także do sporządzenia wykazu sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji stosowanego przy przydzielaniu bezpłatnych uprawnień do emisji.

Te kryteria ilościowe opracowano na podstawie analizy oceniającej wpływ pośrednich kosztów ETS na wybrane sektory w następnym okresie rozliczeniowym. Analiza ta jest również publikowana w ramach konsultacji w sprawie projektu wytycznych.

W świetle informacji zwrotnych i danych otrzymanych w ramach konsultacji publicznych Komisja może podjąć decyzję o uwzględnieniu dodatkowych sektorów w oparciu o wymogi jakościowe, pod warunkiem że pośredni wskaźnik ucieczki emisji dla takich sektorów wynosi co najmniej 0,2, a ich ryzyko ucieczki emisji ocenione przez konsultanta w ramach analizy jest co najmniej średnie.

2.2. Intensywność pomocy i degresja

W projekcie wytycznych będącym przedmiotem konsultacji określono również intensywność pomocy, tj. maksymalny udział pośrednich kosztów ETS, które mogą zostać pokryte przez państwa członkowskie. We wniosku utrzymano intensywność pomocy na poziomie 75 %. Wartość ta jest zgodna z intensywnością pomocy stosowaną na koniec trzeciego okresu rozliczeniowego ETS na podstawie wcześniejszych wytycznych.

W projekcie wytycznych będącym przedmiotem konsultacji przewidziano również, że państwa członkowskie będą miały możliwość dalszego ograniczenia narażenia beneficjentów na pośrednie koszty ETS w zależności od ich wartości dodanej brutto („WDB”). Ta nowa możliwość ma na celu ograniczenie narażenia na pośrednie koszty ETS niektórych sektorów, dla których koszty te, nawet po zastosowaniu rekompensaty w wysokości 75 %, mogą stanowić nieproporcjonalną część ich WDB. Zainteresowane strony są proszone o przedstawienie swoich opinii na temat tej nowej możliwości.

W przeciwieństwie do tego, co przewidywały wytyczne w sprawie ETS z 2012 r., intensywność pomocy nie byłaby malejąca, lecz stabilna w całym okresie rozliczeniowym ETS. Zamiast tego Komisja dokona śródokresowej aktualizacji wskaźników efektywności zużycia energii elektrycznej w oparciu o najbardziej energooszczędne metody produkcji w odniesieniu do danego produktu, aby uwzględnić najnowsze dane i procesy produkcyjne. Komisja uważa, że taka aktualizacja wskaźników efektywności pozwala lepiej ująć wszelką potencjalną poprawę efektywności w danych sektorach niż samo ograniczenie intensywności pomocy.

Komisja rozważa dostosowanie metodyki stosowanej przy aktualizacji wskaźników efektywności zużycia energii elektrycznej na potrzeby niniejszych wytycznych do metodyki określonej w art. 10a ust. 2 dyrektywy w sprawie ETS (zob. pkt 14 ppkt 13 projektu wytycznych będącego przedmiotem konsultacji). W ramach tej metodyki Komisja ekstrapoluje roczną stopę redukcji w odniesieniu do każdego wskaźnika referencyjnego w oparciu o wcześniej uzyskaną poprawę w zakresie efektywności. Zainteresowane strony są proszone o przedstawienie swoich opinii na temat stosowania takiej metodyki w przyszłych wytycznych.

Państwa członkowskie powinny w razie konieczności dostosować swoje programy zgodnie z takimi aktualizacjami.

2.3. Wzór obliczenia kwoty pomocy

Po trzecie, szacunkowa kwota pośrednich kosztów ETS i w związku z tym maksymalna kwota pomocy byłaby obliczana na podstawie parametrów porównywalnych z parametrami wykorzystanymi zgodnie z wytycznymi ETS z 2012 r.

- Nadal będą stosowane zróżnicowane regionalne „wskaźniki emisji CO_2" odzwierciedlające intensywność emisji CO_2 z energii elektrycznej wytwarzanej z paliw kopalnych na danym obszarze geograficznym. W tym celu określono odpowiednie strefy geograficzne zgodnie z metodyką zastosowaną w wytycznych w sprawie ETS z 2012 r. tj. uwzględniającą czynnik rozwoju łączenia rynków oraz stopnia rzeczywistej konwergencji cen, z wykorzystaniem zaktualizowanych danych gospodarczych.

- Produkcja referencyjna wykorzystywana do celów obliczeń odpowiada rzeczywistej produkcji w roku poprzedzającym przyznanie pomocy. W ocenie skutków wytycznych w sprawie ETS z 2012 r. stwierdzono, że takie rozwiązanie groziłoby zniweczeniem sygnałów cenowych i zachęt zawartych w ETS i prowadziłoby do większej efektywności pod względem zużycia energii elektrycznej. Jednakże, jako że rekompensata pośrednich kosztów ETS jest jedynie częściową rekompensatą, wzrost produkcji prowadzący do wzrostu zużycia energii elektrycznej będzie zawsze skutkował wzrostem kosztów energii elektrycznej ponoszonych przez przedsiębiorstwo. W związku z tym Komisja uważa, że oparcie się na wartościach rzeczywistej produkcji najwierniej odzwierciedla poziom kosztów pośrednich ponoszonych przez każdego beneficjenta i utrzymuje zachętę do efektywności energetycznej. Natomiast dane o produkcji w przeszłości, jako że nie pozwalają na obliczenie rzeczywistych kosztów pośrednich ponoszonych przez indywidualne przedsiębiorstwo, nie utrzymują w pełni zachęty dla przedsiębiorstwa do zwiększenia efektywności. W istocie w sytuacji, w której wartość produkcji w przeszłości jest wyższa od rzeczywistej produkcji, wykorzystanie danych o produkcji w przeszłości jako parametru referencyjnego ograniczyłoby sygnał cenowy w ramach ETS, a tym samym osłabiło zachętę do poprawy efektywności energetycznej.

- Wskaźniki efektywności zużycia energii elektrycznej, które odpowiadają zużyciu energii elektrycznej dotyczącemu określonych produktów w przeliczeniu na tonę produkcji otrzymywanej przy zastosowaniu najbardziej efektywnych pod względem energii elektrycznej metod wytwarzania przedmiotowego produktu, zostaną zaktualizowane na początku następnego okresu rozliczeniowego ETS. Zostaną one również zaktualizowane w połowie kolejnego okresu rozliczeniowego.

- Przy obliczaniu kwoty pomocy nadal uwzględniana będzie średnia dziennych terminowych cen uprawnień do emisji w UE.

W załączonym projekcie wytycznych będącym przedmiotem konsultacji nie określono kilku parametrów wykorzystywanych do obliczenia kwot pomocy, które zostaną ustalone na późniejszym etapie. Należą do nich wskaźniki efektywności zużycia energii elektrycznej, rzeczywisty poziom wyżej wymienionego pułapu WDB oraz rzeczywiste regionalne wskaźniki emisji CO_2. Wskaźniki emisji CO_2 zostaną ustalone na podstawie najnowszych danych Eurostatu (2019) i zostaną zaktualizowane w połowie kolejnego okresu rozliczeniowego. W 2025 r. Komisja oceni także, czy dostępne są dodatkowe dane umożliwiające ulepszenie i zrewidowanie metodyki stosowanej do obliczania wskaźników emisji CO_2, tj. aby uwzględnić coraz ważniejszą rolę technologii niskoemisyjnych w zakresie ustalania cen na unijnych rynkach energii elektrycznej.

2.4. Warunkowość

Ponadto w projekcie wytycznych będącym przedmiotem konsultacji zaproponowano wzmocnienie warunkowości rekompensaty pośrednich kosztów ETS, wykraczając poza obowiązki już ustanowione w dyrektywie 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej. Zainteresowane strony są proszone o przedstawienie swoich opinii na temat tego nowego wymogu dotyczącego warunkowości. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane do sprawdzenia, czy beneficjenci, niezależnie od ich wielkości, przeprowadzili audyt energetyczny lub zobowiązują się do przeprowadzenia takiego audytu lub czy dysponują systemem zarządzania energią lub środowiskiem[2]. Państwa członkowskie zobowiązane byłyby również monitorować wdrażanie wynikających z audytu zaleceń przez duże przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie musiałyby monitorować przestrzeganie tego wymogu. Komisja także może sprawdzić spełnianie tego wymogu w ramach działań monitorowania zatwierdzonych już programów.

3. Modernizacja produkcji energii elektrycznej

Nowe przepisy dotyczące pomocy związanej z fakultatywnym przejściowym przydziałem bezpłatnych uprawnień do emisji na potrzeby modernizacji produkcji energii elektrycznej opierają się w dużym stopniu na art. 10c zmienionej dyrektywy w sprawie ETS. Celem tego rodzaju pomocy jest modernizacja, dywersyfikacja i zrównoważona transformacja sektora energetycznego. W przypadku projektów opiewających na kwotę inwestycji powyżej 12,5 mln EUR pomoc przyznawana byłaby jedynie w drodze procedury przetargu konkurencyjnego zgodnej z wymogami określonymi w projekcie wytycznych będącym przedmiotem konsultacji. W przypadku projektów o wartości poniżej 12,5 mln EUR środki pomocy państwa również podlegałyby ocenie.

[2] Np. rozporządzenie (WE) nr 1221/2009 w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), Dz.U. L 342 z 22.12.2009, s. 1.

4. Środki nieobjęte projektem wytycznych będącym przedmiotem konsultacji

Ponieważ żadne państwo członkowskie nie wdrożyło pewnych kategorii pomocy przewidzianych w wytycznych w sprawie ETS z 2012 r., a mianowicie pomocy związanej z wyłączeniem małych instalacji i szpitali z EU ETS, Komisja usunęła odnośne przepisy z wniosku. Jeśli państwa członkowskie zdecydują się wdrażać takie środki, Komisja przeanalizuje je bezpośrednio na mocy TFUE.

Projekt wytycznych będący przedmiotem konsultacji również nie ma zastosowania do pomocy państwa przyznanej na inwestycje w modernizację systemu energetycznego i poprawę efektywności energetycznej za pośrednictwem funduszu modernizacyjnego ustanowionego na mocy art. 10d dyrektywy w sprawie ETS.