

Bruksela, 16 lipca 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0211(COD)

10875/21
ADD 7

CLIMA 193
ENV 528
ENER 328
TRANS 477
AGRI 356
COMPET 555
ECOFIN 746
CODEC 1099
IA 138

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	15 lipca 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 602 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 602 final.

Załącznik: SWD(2021) 602 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.7.2021 r.
SWD(2021) 602 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji
gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i
funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu
uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757

{COM(2021) 551 final} - {SEC(2021) 551 final} - {SWD(2021) 557 final} -
{SWD(2021) 601 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814 w celu wzmocnienia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz rozszerzenia go zgodnie ze zwiększonymi ambitnymi celami klimatycznymi Unii na 2030 r.
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Można wyróżnić trzy rodzaje problemów. Po pierwsze, problemy związane z potrzebą wzmocnienia istniejącego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w sposób proporcjonalny do bardziej ambitnego celu, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z 1990 r., przy jednoczesnym uniknięciu zachwiania równowagi między podażą a popytem. Po drugie, pewne sektory w niewystarczającym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia tego bardziej ambitnego celu. Ponadto zarówno potrzeba wzmocnienia ETS w obowiązującej formie, jak i ewentualne rozszerzenie handlu uprawnieniami do emisji na dodatkowe sektory będą wymagały poczynienia większych inwestycji i zwiększenia zdolności w celu rozwiązania kwestii dystrybucji skutków środków na rzecz redukcji emisji, podczas gdy środki finansowe pozostają ograniczone.
Co należy osiągnąć?
Celem jest dokonanie przeglądu ETS w sposób opłacalny i spójny, zgodnie z ambitniejszym celem klimatycznym, równocześnie biorąc pod uwagę potrzebę sprawiedliwej transformacji oraz konieczność wkładu w działania klimatyczne UE ze strony wszystkich sektorów.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?
Zmiana klimatu to problem transgraniczny. Jako rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla ETS sprzyja redukowaniu emisji za pomocą najbardziej racjonalnych pod względem kosztów rozwiązań stosowanych w pierwszej kolejności w odniesieniu do działań i państw, które są nim objęte, co pozwala uzyskać większą efektywność dzięki skali tego systemu. Wdrożenie podobnego środka na poziomie krajowym spowodowałoby powstanie mniejszych, fragmentarycznych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla, co groziłoby zakłóceniem konkurencji i prawdopodobnie doprowadziłoby do zwiększenia ogólnych kosztów redukcji emisji. Ta sama zasada obowiązuje w przypadku rozszerzenia systemu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na nowe sektory.
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, to dlaczego?
Najważniejszym elementem jest wzmocnienie istniejącego ETS w celu zwiększenia jego ambicji zgodnie z nowym celem na 2030 r. polegającym na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 %. Warianty różnią się pod względem terminu podwyższenia współczynnika liniowego redukcji oraz tego, czy podwyższenie to rozpoczyna się od obowiązującej trajektorii pułapu czy od nowej podstawy. Każdy z tych wariantów byłby skuteczny i efektywny, aby osiągnąć cel na 2030 r. Wybór między poszczególnymi wariantami wzmocnienia ETS i powiązаныmi pakietami z innymi wariantami, np. dotyczącymi rezerwy stabilności rynkowej, pozostaje zatem kwestią polityczną. Należy zapewnić bardziej ukierunkowaną ochronę przed ryzykiem ucieczki emisji gazów cieplarnianych, przy jednoczesnym

wprowadzeniu zachęt do innowacji, które mogłyby przyjąć formę wyższych wskaźników emisyjności dla przydziału bezpłatnych uprawnień. Dostępne są cztery główne warianty rozszerzenia ram polityki klimatycznej na transport morski: włączenie do istniejącego systemu handlu emisjami, który mógłby być również połączony z normą dotyczącą intensywności emisji dwutlenku węgla, wprowadzenie oddzielnego ETS oraz opłaty emisyjnej. Preferowanym wariantem jest włączenie do obecnego ETS, który – w zależności od decyzji politycznych – mógłby obejmować emisje z rejsów wewnątrz EOG lub mógłby zostać rozszerzony jeszcze bardziej, aby objąć połowę emisji z rejsów poza EOG. Jeśli chodzi o ewentualne rozszerzenie na inne sektory, dwa najważniejsze nadal rozważane warianty to utworzenie odrębnego ETS albo dla sektora budowlanego i sektora transportu, albo dla wszystkich emisji pochodzących ze spalania paliw kopalnych. Warianty te uzupełniają i wzmacniają inne obszary polityki w ramach pakietu „Gotowi na 55”, które są ukierunkowane na wspieranie technologii, eliminowanie barier niezwiązanych z cenami oraz dalsze zachęty do podejmowania działań na poziomie krajowym, odzwierciedlające warunki krajowe. Główną korzyścią z objęcia zakresem systemu jedynie sektora budowlanego i sektora transportu drogowego – w porównaniu z rozszerzeniem systemu na wszystkie rodzaje spalania paliw kopalnych – jest efektywność ekonomiczna, w szczególności z uwagi na fakt, że pozwoliłoby to uniknąć tworzenia nowego systemu ochrony przed ryzykiem ucieczki emisji gazów cieplarnianych. Należy wspierać technologie niskoemisyjne poprzez zwiększenie funduszu innowacyjnego. Jednak ustalenie kwoty ostatecznie zależy od decyzji politycznej, powiązanej z decyzjami dotyczącymi istniejących celów związanych z ETS oraz z decyzją o rozszerzeniu handlu uprawnieniami do emisji na nowe sektory. Można by jeszcze bardziej rozwinąć przepisy dotyczące solidarności, mające na celu rozwiązanie problemów dystrybucyjnych wśród państw członkowskich, bez uszczerbku dla wkładu ETS do nowych zasobów własnych UE. Wszystkie wskazania dotyczące preferowanych środków należy traktować jako orientacyjne, bez uszczerbku dla dostosowań mających na celu zachowanie ogólnej skuteczności, wydajności i spójności pakietu „Gotowi na 55”.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zainteresowane strony, które wzięły udział w konsultacjach publicznych, popierają wzmocnienie istniejącego ETS w celu zwiększenia ambicji jego celu zgodnie z nowym celem na 2030 r. Zdecydowana większość respondentów zgadza się, że w roli narzędzia należy wykorzystać rezerwę stabilności rynkowej, i popiera zmianę ram dotyczących ucieczki emisji, ale wyraża różne opinie na temat poszczególnych wariantów strategicznych. Jeśli chodzi o ewentualne rozszerzenie systemu na inne sektory, pewnym powodzeniem cieszy się włączenie sektora transportu morskiego do obecnego ETS, natomiast respondenci, a w szczególności podmioty z sektora prywatnego, preferują utworzenie oddzielnego ETS – uzupełnione innymi działaniami politycznymi – albo dla sektora budowlanego i transportowego, albo wszystkich emisji pochodzących ze spalania paliw kopalnych. Podmioty sektora prywatnego, związki zawodowe i organizacje pozarządowe są raczej sceptycznie nastawione do integracji z istniejącym ETS, a unijne organizacje patronackie pracodawców i pracowników – w ogóle do rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji, natomiast obywatele i środowisko akademickie skłaniają się ku temu rozwiązaniu. Zdecydowana większość respondentów wyraziła poparcie dla zwiększenia funduszu innowacyjnego.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wdrożenie każdego z wariantów zapewniłoby dodatkowe redukcje emisji niezbędne do osiągnięcia do 2030 r. redukcji emisji o 55 % w porównaniu z 1990 r. w sposób opłacalny i z większym prawdopodobieństwem niż w przypadku innych instrumentów. Roczne przychody można by wykorzystać

do zwiększenia funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego, wspierania inwestycji w technologie niskoemisyjne, w tym w przemyśle, zaradzenia skutkom dystrybucyjnym wśród państw członkowskich, skutkom społecznym dla gospodarstw domowych oraz wniesienia wkładu do zasobów własnych UE. Dzięki zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza wzmocniony i rozszerzony ETS przyczyni się do uniknięcia szkód dla zdrowia o wartości 17,6–35,2 mld EUR w 2030 r. i do poprawy bezpieczeństwa energetycznego. W ocenie skutków dotyczącej komunikatu „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r.” (ocena skutków do 2030 r.)¹ określono ilościowo korzyści dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Prognozowane na 2030 r. ceny emisji dwutlenku węgla wynoszą od 50 EUR – w przypadku podjęcia solidnych uzupełniających działań w zakresie polityki w ramach Zielonego Ładu oraz spełnienia wszystkich przewidywań dotyczących przyszłych wymogów w zakresie obniżenia emisyjności – do 85 EUR w przypadku podjęcia słabszych uzupełniających działań w zakresie polityki. Powodują one wzrost średnich cen paliw dla przemysłu, transportu i gospodarstw domowych, przy czym względny wzrost cen w przypadku budynków jest większy niż w przypadku transportu i przemysłu. W przypadku zrealizowania opłacalnych inwestycji służących osiągnięciu redukcji emisji o 55 % udział kosztów paliwa w odniesieniu do budynków w wydatkach gospodarstw domowych nie zwiększy się, a w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach może się zmniejszyć o ponad 0,1 punktu procentowego. Jednak wzrost racjonalnych rocznych kosztów kapitałowych mógłby być dwukrotnie większy w gospodarstwach domowych o niższych dochodach, zwiększając wydatki na spożycie do 1,4 punktu procentowego. W przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji stwarza to problemy w zakresie przystępności cenowej. W analizie przeprowadzonej w ramach oceny skutków Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. wykazano, że zrekompensować to mogą środki dystrybucyjne. W analizie określono również ilościowo negatywny wpływ na aktywność w sektorze i zatrudnienie, w szczególności w sektorze wydobywania paliw kopalnych oraz, w ograniczonym zakresie, w niektórych gałęziach przemysłu pochłaniających znaczne ilości paliw kopalnych.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Wpływ na konkurencyjność przemysłu zostanie złagodzony przez bardziej ukierunkowany przydział bezpłatnych uprawnień. W przypadku większości wariantów nie ma większej potrzeby zastosowania w odniesieniu do wszystkich beneficjentów międzysektorowego współczynnika korygującego ograniczającego przydział bezpłatnych uprawnień. Małe podmioty uczestniczące w systemie, które nadal wchodzi w zakres ETS (choć niekoniecznie MŚP), wciąż mogą zostać wyłączone z istniejącego ETS, jeżeli dane państwo członkowskie wprowadzi równoważne środki. Przewidywane rozszerzenie na transport morski opierałoby się na istniejących mechanizmach monitorowania, raportowania i weryfikacji, z których wyłączone są małe statki. Nowy ETS dla innych sektorów miałby zastosowanie na wyższym szczeblu, w oparciu o istniejące przepisy regulujące składki podatkowe lub dostawców paliw. W przypadku gazu i ropy naftowej dodatkowe koszty administracyjne byłyby umiarkowane. W przypadku węgla, który jest wykorzystywany do ogrzewania w zaledwie kilku państwach członkowskich, koszty administracyjne byłyby wyższe, ponieważ często jest on mniej uregulowany i istnieje wielu małych dostawców.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

¹ SWD(2020) 176.

W ramach istniejącego ETS większość dochodów z aukcji przypada państwom członkowskim. Budżety krajowe mogą potencjalnie bardzo skorzystać na wprowadzeniu nowego ETS dla sektora transportu drogowego i sektora budowlanego. Bezpośredni wpływ na budżety krajowe zależy również od tego, w jakim stopniu dodatkowe dochody zostaną przeznaczone na zasoby własne UE. Istniejący ETS nie wiąże się z żadnymi dodatkowymi skutkami administracyjnymi dla administracji krajowych. Skutki rozszerzenia/nowego ETS można by ograniczyć dzięki wykorzystaniu tej samej infrastruktury administracyjnej.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
W zależności od zakresu geograficznego rozszerzenie unijnej polityki klimatycznej na transport morski mogłoby mieć wpływ na państwa trzecie oraz przepływy handlowe i inwestycyjne.
Proporcjonalność
Wszystkie główne warianty strategiczne są proporcjonalne do tego, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest redukcja emisji o co najmniej 55 %. Doprowadzają do tego w sposób możliwie najbardziej opłacalny.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Zgodnie z obecną praktyką prawodawstwo ma zostać poddane regularnemu przeglądowi. Powiązano go z przeglądem innych przepisów, takich jak wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego oraz norm emisji CO ₂ dla samochodów osobowych i dostawczych.