

Warszawa, 24 listopada 2017 r.

Ocena rezultatu negocjacji dotyczących rewizji dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych

W dniach 8-9 listopada br. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie co do finalnego brzmienia postanowień zmienionej dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych¹ („EU ETS”).

Polski Komitet Energii Elektrycznej („PKEE”) w trakcie całego, ponad dwuletniego procesu decyzyjnego, przedstawił szereg postulatów regulacyjnych oraz analiz wspierających rozwiązania najkorzystniejsze z perspektywy państw członkowskich, które po 2020 r. będą beneficjentami mechanizmów solidarnościowych tj. bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji (art. 10c) oraz Funduszu Modernizacyjnego (art. 10d). W ramach niniejszego stanowiska PKEE pragnie przedstawić ocenę ostatecznie przyjętych rozwiązań.

Wzmocnienie rzeczywistych ambicji redukcyjnych

Zgodnie z przyjętym porozumieniem, liniowy wskaźnik redukcji emisji został podniesiony z obowiązującego obecnie 1,74% rocznie na poziom 2,2% od 2021 r. Uzgodnione przez Parlament Europejski i Radę **podwojenie wolumenu uprawnień** kierowanych do rezerwy stabilności rynkowej² („MSR”) w latach 2019-2023 **z 12% do 24%** (uprawnień w obrocie) wraz z wprowadzeniem **cyklicznego ich kasowania od 2023 r.** w liczbie, która będzie wykraczać ponad wolumen tych uprawnień, które były przedmiotem aukcji w roku poprzedzającym, doprowadzi jednak do znaczącego zwiększenia ambicji redukcyjnych.

W porównaniu do ustaleń podjętych przez Radę Europejską w październiku 2014 r. (redukcja o 43% względem 2005 r.), poprzez kasowane z rynku uprawnienia, **rzeczywiste ambicje redukcyjne osiągną nawet 54% względem 2005 r.**, co oceniamy negatywnie.

Wzrost cen uprawnień do emisji

Zmniejszenie podaży uprawnień w kolejnym okresie rozliczeniowym **doprowadzi do wzrostu cen uprawnień do emisji, którego skali nie można w tym momencie dokładnie przewidzieć.**

Zgodnie z dostępnymi analizami EURELECTRIC. trzeba liczyć się z tym, że koszty zakupu całego wymaganego dla polskiego sektora energetycznego wolumenu uprawnień do emisji na aukcji mogą wynieść nawet **do 130 mld PLN**. Uzgodnione w listopadzie br. poprawki do wniosku legislacyjnego spowodują ok. **25 mld PLN dodatkowych kosztów** dla polskiego sektora energetycznego, względem rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską w 2015 r.

¹ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, str. 32—46.

² Decyzja 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, Dz.U. L 264 z 9.10.2015, str. 1—5.



Bezpłatny przydział uprawnień do emisji – derogacja (art. 10c dyrektywy EU ETS)

Zgodnie z ustaleniami podjętymi podczas ostatniego trilogu, zrewidowana dyrektywa EU ETS wprowadzi **rozbudowane kryteria dotyczące udziału w przetargach**, poprzez które mają zostać przydzielone bezpłatne uprawnienia dla wytwórców energii elektrycznej realizujących inwestycje o wartości równej lub większej niż **12,5 mln EUR**.

Kategorie, które zostały przyjęte przez unijnych prawodawców poza inwestycjami w OZE, sieci, czy ciepłownictwo sieciowe, **wprowadzają możliwość częściowego finansowania inwestycji modernizacyjnych o profilu środowiskowym w energetyce konwencjonalnej**, co należy uznać za pozytywne rozwiązanie.

Formuła bilansowania darmowych uprawnień nie jest jednak optymalna, gdyż Krajowy Plan Inwestycyjny został zastąpiony przez otwarte przetargi o konkurencyjnym charakterze. Tym samym, w kolejnym okresie rozliczeniowym **derogacja nie będzie automatycznie skierowana do głównych płatników systemu EU ETS i straci swój kompensacyjny charakter**. Przetargi dodatkowo zwiększają niepewność inwestorów co do możliwości uzyskania wsparcia, a to nie będzie sprzyjać realizacji inwestycji długoterminowych, które wymagają odpowiednio wcześniej zidentyfikowanych źródeł finansowania. Ponadto, bezpłatny przydział uprawnień do emisji pozwoli **na pokrycie maksymalnie do 70% kosztów inwestycji** – pozostałe środki będą musiały pochodzić od inwestora.

Opcjonalne podniesienie wolumenu uprawnień, które mogą podlegać bezpłatnej alokacji z 40% do 60% aukcyjnej puli krajowej może oznaczać potencjalne zwiększenie wolumenu uprawnień skierowanych do bezpłatnego przydziału w Polsce. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że powyższe zwiększenie może być zrealizowane tylko poprzez wykorzystanie na ten cel odpowiedniej liczby uprawnień dedykowanych danemu państwu członkowskiemu w ramach puli solidarnościowej.

Fundusz Modernizacyjny (art. 10d dyrektywy EU ETS)

W odróżnieniu od derogacji, do przepisów określających sposób funkcjonowania Funduszu Modernizacyjnego wprowadzono **rozwiązania uniemożliwiające wsparcie w ramach tego mechanizmu inwestycji w elektrowniach węglowych**. Nowy art. 10d ust. 1 dyrektywy EU ETS będzie przewidywał, że środki Funduszu Modernizacyjnego nie mogą być przeznaczone na wsparcie jednostek wytwarzających energię elektryczną, które wykorzystują stałe paliwa kopalne³.

Należy też podkreślić, że potencjalne zwiększenie wolumenu uprawnień dedykowanych do Funduszu Modernizacyjnego o wolumen uprawnień nieprzekraczający 0,5% (czyli z 2% do 2,5%) całkowitej puli uprawnień może się zmaterializować dopiero w sytuacji, w której energochłonne instalacje przemysłowe wykorzystają mniej niż 3% całkowitego wolumenu uprawnień do emisji potrzebnych do zwiększenia bezpłatnego przydziału. W związku z tym, należy liczyć się z ryzykiem, że **potencjalnych uprawnień dedykowanych do zwiększenia Funduszu Modernizacyjnego może zabraknąć**.

³ Jedyny wyjątek od tej reguły został wprowadzony dla ciepła sieciowego w państwach członkowskich o PKB per capita wynoszącym poniżej 30% średniej unijnej w 2013 r., do czego kwalifikują się Bułgaria i Rumunia. Inwestycje te powinny być jednak bilansowane równowartością uprawnień przeznaczonych w trybie bezpłatnego przydziału na wsparcie mocy wytwórczych nieopartych o stałe paliwa kopalne.



Niemniej, na ostatnim etapie negocjacji przyjęto też zmianę, która nieco **ułatwi wykorzystanie środków Funduszu Modernizacyjnego na transformację polskiego sektora energetycznego.**

Przewidziano bowiem utworzenie także **uproszczonej ścieżki decyzyjnej zwiększającej swobodę decyzyjną państw członkowskich,** która jest jednak ograniczona do zamkniętego katalogu tylko 6 rodzajów inwestycji:

- odnawialne źródła energii;
- poprawę efektywności energetycznej (**poza projektami węglowymi**);
- magazynowanie energii;
- modernizację sieci energetycznych, w tym m.in. sieci ciepłowniczych oraz rozwój interkonektorów między państwami członkowskimi;
- wsparcie dla transformacji społecznej regionów o gospodarce uzależnionej od węgla;
- działania na rzecz efektywności energetycznej w budownictwie, transporcie, rolnictwie i w obszarze zarządzania odpadami.

Co najmniej 70% wartości Funduszu Modernizacyjnego powinno zostać przeznaczone na wsparcie wymienionych wyżej obszarów priorytetowych. Inwestor, w odróżnieniu od wykorzystania bezpłatnych uprawnień w ramach derogacji, będzie jednak mógł ze środków Funduszu Modernizacyjnego **w 100% pokryć koszty** kwalifikowalne realizowanych w ramach powyższego katalogu inwestycji. Dla porównania, w przypadku projektów wykraczających poza ten katalog konieczne będzie posiadanie co najmniej 30% wkładu własnego.

Projekty, które **nie korzystają z uproszczonej ścieżki decyzyjnej nadal będą musiały uzyskać pozytywną opinię Komitetu Inwestycyjnego,** w skład którego poza państwami-beneficjentami wchodzi: przedstawiciel Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Komisji Europejskiej oraz trzech przedstawicieli pozostałych państw członkowskich. EBI zachował przewidziane we wniosku legislacyjnym Komisji Europejskiej prawo weta, które w praktyce (obowiązuje wówczas większość 2/3 z wyłączeniem EBI i zainteresowanego państwa członkowskiego) uniemożliwia realizację inwestycji bez zgody Komisji Europejskiej i przedstawicieli państw nie będących beneficjentami.

Kumulacja mechanizmów solidarnościowych

Do pozytywnych zmian przyjętych w wyniku negocjacji przepisów dyrektywy EU ETS należy **umożliwienie kumulacji mechanizmów solidarnościowych.** Państwa członkowskie będą uprawnione do skierowania do Funduszu Modernizacyjnego całości lub części uprawnień dedykowanych im w ramach tzw. puli solidarnościowej oraz bezpłatnego przydziału uprawnień (derogacji).

Przydział bezpłatnych uprawnień do emisji dla ciepła (art. 10a dyrektywy EU ETS)

Należy dodatkowo podkreślić, że rewizja dyrektywy EU ETS uwzględnia **kontynuację bezpłatnego przydziału uprawnień dla ciepła sieciowego oraz wysokosprawnej kogeneracji** w związku z produkcją ciepła oraz chłodu, co należy ocenić pozytywnie, gdyż na wcześniejszym etapie zgłaszane były propozycje zniesienia darmowej alokacji.

Podsumowanie

- Należy pozytywnie ocenić **opcję zwiększenia derogacji z 40% do 60%** puli aukcyjnej oraz możliwość częściowej modernizacji środowiskowej energetyki konwencjonalnej z tych środków. Tym bardziej, że na ostatnim etapie negocjacji wprowadzono



ograniczenia uniemożliwiające wspieranie inwestycji modernizacyjnych w elektrowniach węglowych w ramach Funduszu Modernizacyjnego.

- W ocenie PKEE w wyniku ustaleń Parlamentu Europejskiego i Rady **nie doszło jednak do istotnego zwiększenia mechanizmów kompensacyjnych ze środków zewnętrznych**. Potencjalne zwiększenie wolumenu uprawnień dedykowanego do Funduszu Modernizacyjnego z 2% do 2,5% ma charakter warunkowy i w naszej ocenie jest ryzyko braku dodatkowych uprawnień.
- Pozytywnym rozwiązaniem jest elastyczność dla państw-beneficjentów tj. możliwość potencjalnego łączenia derogacji, puli solidarnościowej oraz Funduszu Modernizacyjnego. Decyzja co do maksymalizacji tych środków i dedykowanie ich energetyce będzie należeć do administracji państwowej. Trzeba przy tym pamiętać, o braku możliwości wsparcia z Funduszu Modernizacyjnego inwestycji w elektrowniach węglowych.
- Należy wyraźnie podkreślić, że **całkowite koszty zakupu uprawnień do emisji dla krajowej elektroenergetyki szacujemy na ok. 130 mld PLN**, a więc wydatki na zakup uprawnień istotnie przewyższą środki pochodzące ze wszystkich mechanizmów wsparcia nawet w wariantcie maksymalnym.

Inwestycje, których wspieranie zakłada nowa formuła mechanizmów solidarnościowych mogłyby zostać **zrealizowane przez polski sektor energetyczny**, który już teraz w swoich strategiach biznesowych uwzględnia perspektywę rozwoju m.in. źródeł niskoemisyjnych, gazowych, transportu elektrycznego, magazynów energii oraz ciepłownictwa systemowego. Realizacja inwestycji w tych obszarach przyczyniłaby się nie tylko do **zdywersyfikowania źródeł zaopatrzenia w energię**, ale też w odczuwalny sposób poprawi **jakość środowiska naturalnego i komfort życia mieszkańców** narażonych na niską jakość powietrza atmosferycznego.
