dr hab. Arkadiusz Michał Kowalski, prof. SGH 2022-08-12

**Unijny system handlu uprawnieniami do emisji CO2 (EU-ETS)**

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji CO2 EU-ETS (*emissions trading scheme*) został wprowadzony w wyniku implementacji w poszczególnych państwach członkowskich Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE. Dyrektywa 2003/87 jest elementem polityki UE na rzecz walki ze zmianą klimatu i uznaje się ją za wykonującą cele unijne określone w Protokole z Kioto. Protokół z Kioto zakładał wprowadzenie instrumentu elastyczności, stanowiącego swoisty przymus ekonomiczny dla przedsiębiorstw do wdrażania technologii przyjaznych środowisku. O ile sam Protokół z Kioto, którego postanowienia charakteryzuje duży poziom ogólności, nie wprowadził systemu handlu uprawnieniami do emisji, w istotny sposób wpłynął jednak na powstanie największego na świecie systemu handlu uprawnieniami do emisji, funkcjonującego w ramach Unii Europejskiej.

System EU-ETS jest oparty na podstawowej zasadzie, że podmiot prowadzący działalność w określonych sektorach gospodarki i emitujący określone gazy cieplarniane powyżej pewnych ilości musi uzyskać tzw. uprawnienia do emisji EUA (European Union Allowance). Uprawnienie takie potwierdza, że instalacja jest zdolna do monitorowania oraz składania sprawozdań w zakresie emisji. Jednocześnie w ramach systemu wprowadzono limity łącznych emisji określonych gazów cieplarnianych. Ponieważ system EU-ETS ma na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, pula dostępnych uprawnień z roku na rok maleje, a ograniczona podaż podnosi ceny uprawnień. Jednocześnie system europejski umożliwiający obrót uprawnieniami do emisji podmiotom sektora prywatnego, stanowi rozszerzenie Protokołu z Kioto, który zakładał handel uprawnieniami do emisji pomiędzy państwami.

Zarządzeniem systemem EU-ETS zajmuje się Komisja Europejska, która nadzoruje działania państw członkowskich, opracowuje przepisy dotyczące handlu na aukcjach i przydzielania bezpłatnych uprawnień oraz zapewnia wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie EU-ETS. Komisja rozdziela również uprawnienia na pulę darmową oraz pulę aukcyjną, sprzedawaną przez państwa członkowskie i dedykowane fundusze za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jeżeli emisje CO2 uczestnika przekraczają przyznane mu bezpłatne uprawnienia, może on kupować uprawnienia z aukcji lub od innych uczestników, którzy zredukowali swoje emisje i posiadają nadwyżki uprawnień. Jest to więc korzystny system dla przedsiębiorstw zmniejszających produkcję zanieczyszczeń, ponieważ mogą one sprzedawać nadwyżki swoich uprawnień, natomiast przedsiębiorstwa przekraczające przyznany pułap ponoszą koszty związane z koniecznością zakupu nowych uprawnień. Możliwość handlowania uprawnieniami stworzyła rynek giełdowy, pozagiełdowy lub zorganizowany w formie dotacji dla konkretnej branży.

W ramach systemu EU-ETS dąży się do wykorzystywania bezpłatnych uprawnień do ograniczania ryzyka ucieczki emisji, która mogłaby nastąpić, gdyby przedsiębiorstwa unijne przeniosły produkcję do krajów trzecich z powodu wyższych kosztów prowadzenia działalności na terenie Unii Europejskiej w związku z jej polityką klimatyczną UE. Ryzyko ucieczki emisji jest więc wynikiem różnic w kosztach emisji na terytorium Unii Europejskiej i poza nią. Przenoszenie działalności gospodarczej i związanej z nią podwyższonej emisji poza Europę w naturalny sposób nie prowadziłoby do redukcji emisji gazów cieplarnianych w skali globalnej, a mogłoby wręcz wywoływać skutek odwrotny. W związku z tym Komisja Europejska przyjęła wytyczne dotyczące pomocy państwa w ramach systemu EU-ETS, ukierunkowujące tą pomoc na branże zagrożone ucieczką emisji z powodu wysokich kosztów emisji pośrednich i ich silnego zaangażowania w handel międzynarodowy. Ryzyko ucieczki emisji zostało oszacowane na poziomie NACE-4 statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej w Unii Europejskiej, na podstawie czego do uznanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji zostały m.in.: wydobywanie węgla kamiennego, górnictwo ropy naftowej, rud żelaza oraz pozostałych rud metali nieżelaznych, produkcja olejów i pozostałych tłuszczów płynnych, produkcja cukru, produkcja papieru i tektury, produkcja włókien chemicznych itd.

Należy zwrócić uwagę na toczące się dyskusje i przeglądy dotyczące funkcjonowania i zreformowania systemu ETS, co jest m.in. związane z pracami w ramach pakietu „Gotowi na 55” i przyjmowaniem podwyższonych celów w zakresie redukcji emisji. Zakłada się m.in. wycofywanie darmowych uprawnień oraz objęcie opłatami za emisję CO2 kolejnych branż (np. transport morski) oraz utworzenie odrębnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budynków i transportu drogowego.