



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.1.2014 r.
SWD(2014) 18 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady

**dotyczącej ustanowienia i funkcjonowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku dla
unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmieniającej
dyrektywę 2003/87/WE**

{COM(2014) 20 final}
{SWD(2014) 17 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi

Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady

dotyczącej ustanowienia i funkcjonowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

Na początku trzeciego okresu rozliczeniowego (2013–2020) unijny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) charakteryzował się nadwyżką w wysokości około 2 mld uprawnień¹. Oczekuje się, że w nadchodzących latach nadwyżka ta wzrośnie i wyniesie ponad 2,6 mld uprawnień do 2020 r., a następnie stopniowo spadnie do ok. 2,1 mld do 2028 r. (scenariusz odniesienia²).

Obecny brak równowagi w EU ETS wynika przede wszystkim z kryzysu gospodarczego oraz dużego napływu międzynarodowych jednostek emisji pod koniec etapu 2 z powodu ograniczeń dotyczących wykorzystywania niektórych jednostek emisji wprowadzonych na etapie 3. Na aukcjach zachodzi niedopasowanie pomiędzy podażą uprawnień do emisji, która jest ustalana w bardzo sztywny sposób, i popytem na nie, który jest elastyczny i wynika z cykli gospodarczych, cen paliw kopalnych oraz działań uzupełniających, które przyczyniają się do redukcji emisji.

Chociaż w systemie ograniczania emisji i handlu uprawnieniami do nich, takim jak EU ETS, uzgodniony cel środowiskowy, wyrażony przez pułap ograniczający całkowite emisje w danym okresie, jest zagwarantowany, cel opłacalności wyrażony w całkowitym koszcie ma również pierwszorzędne znaczenie. Obecność dużej nadwyżki stanowi problem, ponieważ oczekuje się, że zwiąże ona UE z wysokoemisyjnym kapitałem i inwestycjami. Zmniejsza ona dynamiczną skuteczność wyników rynkowych, a tym samym zwiększa ogólne koszty rozpatrywane w perspektywie średnio- i długookresowej, które są istotne dla przeciwdziałania zmianie klimatu.

Jako środek krótkoterminowy w celu łagodzenia skutków tego problemu w kontekście dodatkowego tymczasowego braku równowagi spowodowanego przez zmiany regulacyjne związane z przejściem do etapu 3 Komisja zaproponowała opóźnienie sprzedaży na aukcji 900 milionów uprawnień na początku etapu 3. Opóźnienie sprzedaży uzyskało pozytywną opinię państw członkowskich w Komitecie ds. Zmian Klimatu w ramach procedury komitetowej. Chociaż środek ten jest obecnie analizowany przez Parlament Europejski i

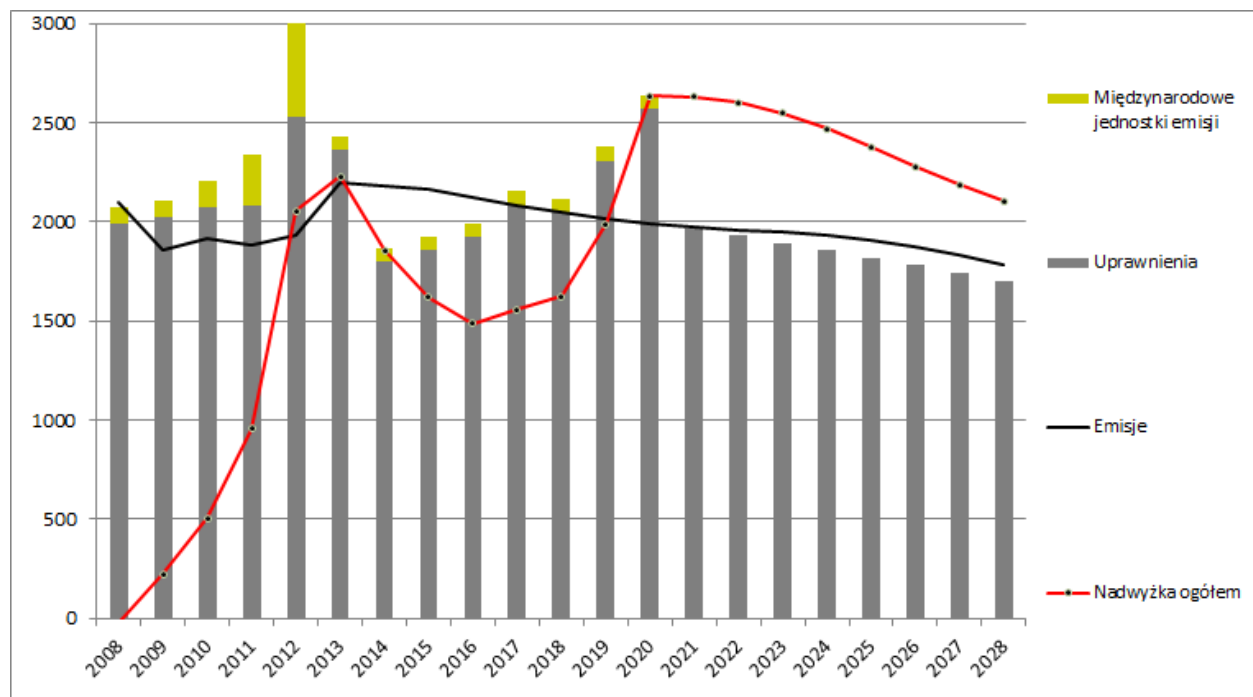
¹ Nadwyżkę definiuje się jako różnicę między łączną ilością uprawnień dostępnych w celu zapewnienia zgodności na końcu danego roku a łączną ilością uprawnień faktycznie wykorzystanych w celu zapewnienia zgodności z poziomami emisji do danego roku.

² Scenariusz odniesienia zakłada pełne wdrożenie istniejących polityk, w tym osiągnięcie celów w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych i w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2020 r. i wdrożenie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Scenariusz odniesienia uwzględnia jedynie już zrealizowane polityki i nie zakłada osiągnięcia wszystkich celów we wszystkich państwach członkowskich, na przykład celów w zakresie odnawialnych źródeł energii. W scenariuszu odniesienia przewiduje się, że nadwyżka utrzyma się na poziomie 2 mld w 2020 r.

Radę, w niniejszej ocenie skutków przyjęto opóźnienie sprzedaży jako fakt. Opóźnienie sprzedaży i środki będące przedmiotem niniejszej oceny skutków mają uzupełniające się cele.

Jak już jednak podkreślono w sprawozdaniu: Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r. (sprawozdanie na temat rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla)³, opóźnienie sprzedaży prowadzi do wzrostu nadwyżki w 2019 r. i 2020 r. i w związku z tym nie ma wpływu na średnią wielkość nadwyżki strukturalnej powyżej 1,8 mld uprawnień na etapie 3, która osiągnie wartość 2,6 mld uprawnień w 2020 r. (zob. Wykres 1). Nadwyżka strukturalna (i rozwiązania problemu tej nadwyżki w sposób trwały) są głównym przedmiotem niniejszej oceny skutków.

Wykres 1: Historyczny i przewidywany przyszły profil podaży i popytu do 2028 r. przy opóźnieniu sprzedaży



2. CEL:

Celem operacyjnym jest zagwarantowanie międzyokresowej skuteczności⁴ rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w perspektywie krótkoterminowej oraz później na rynku, na którym odbywa się sprzedaż na aukcji na dużą skalę, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia prostoty i przewidywalności. Wymaga to rozwiązania problemu nadwyżki strukturalnej, która – jak się oczekuje – będzie nadal utrzymywać się, nawet w obliczu zastosowania innych możliwych środków po 2020 r. w kontekście ram do 2030 r. (tj. zmiany liniowego współczynnika redukcji, wykorzystania międzynarodowych jednostek emisji, rozszerzenia zakresu). Wymaga to także zwiększenia odporności EU ETS w obliczu wydarzeń na dużą skalę, które mogą poważnie zakłócić równowagę podaży i popytu.

³ COM(2012) 652

⁴ W kontekście rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla odnosi się to do optymalnej równowagi między sygnałem cenowym dotyczącym emisji dwutlenku węgla i inwestycjami niskoemisijnymi, które są niezbędne teraz i będą potrzebne w przyszłości.

3. WARIANTY

W listopadzie 2012 r. Komisja przedstawiła przykładową listę sześciu wariantów środków strukturalnych w sprawozdaniu na temat rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Ocena skutków ram polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 r. zawiera ogólną ocenę wpływu tych wariantów, które realnie nie mają szansy przyczynić się do przywrócenia równowagi między podażą a popytem w perspektywie krótkoterminowej, ale mogłyby jedynie mieć wpływ w kontekście ram do 2030 r. (wcześniejsza zmiana współczynnika liniowego redukcji, rozszerzenie zakresu EU ETS na inne sektory i wykorzystanie dostępu do międzynarodowych jednostek emisji). Wariant podwyższenia celu jest wyłączony z zakresu oceny skutków do 2030 r. na podstawie opinii zainteresowanych stron. W trakcie konsultacji społecznych w sprawie środków strukturalnych z dyskusji wyłonił się dodatkowy wariant – ustanowienie mechanizmu rezerwy w celu zwiększenia elastyczności podaży uprawnień do emisji na aukcji.

Tabela 1: Porównanie wariantów ze sprawozdania na temat rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla

	Stanowiska zainteresowanych stron*	Możliwa skuteczność w zakresie poprawy funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla na etapie 3
a) Podwyższenie unijnego celu redukcji emisji do 30 % w 2020 r.	Bardzo ograniczone wsparcie.	Nie skupiono się na nim w ocenie skutków. Towarzyszyłoby mu zmniejszenie podaży na aukcjach na etapie 3 o około 1,4 mld uprawnień. Mogłoby poprawić funkcjonowanie rynku w perspektywie krótkoterminowej. Prognozy emisji odniesienia na 2020 r. w rzeczywistości już teraz są bardzo zbliżone do poziomów związanych z celem redukcji emisji o 30 %. Oznacza to, że o ile UE może nie być gotowa do zwiększenia swojego celu o 30 %, pełne osiągnięcie innych uzgodnionych celów może zmniejszyć emisje w UE do poziomu zgodnego z tym, co byłyby wymagane do osiągnięcia bardziej ambitnego celu redukcji emisji w wysokości 30 %.
b) Wycofanie pewnej liczby uprawnień podczas etapu 3	Średnie wsparcie	Wycofanie pewnej liczby przydziałów na wczesnym etapie może przyczynić się do wywołania niedoboru i poprawić funkcjonowanie rynku w perspektywie krótkoterminowej.
c) Wcześniejszy przegląd rocznego współczynnika liniowego redukcji	Średnie wsparcie.	Ograniczone możliwości poprawy funkcjonowania rynku w perspektywie krótkoterminowej. Ale oczekuje się, że będzie mieć pozytywny wpływ w perspektywie średnio- i długookresowej.
d) Rozszerzenie zakresu EU ETS na inne sektory	Ograniczone wsparcie (na etapie 3)	Ograniczone możliwości poprawy funkcjonowania rynku na tym etapie w perspektywie krótkoterminowej. Ocena wyzwań administracyjnych i możliwości poprawy funkcjonowania rynku od etapu 4 musi zostać poddana dalszej analizie. Ale możliwe inne korzyści, np. pod względem zachęt neutralnych technologicznie w różnych sektorach.
e) Wykorzystanie dostępu do międzynarodowych jednostek emisji	Ograniczone wsparcie (na etapie 3).	Bardzo ograniczone możliwości wystarczającej poprawy funkcjonowania rynku w perspektywie krótkoterminowej. Na zagregowane umorzenia międzynarodowych jednostek emisji wykorzystano już ponad dwie trzecie

		dozwolonej ilości do 2020 r.
f) Uznaniowe mechanizmy zarządzania cenami	Bardzo ograniczone wsparcie w przypadku mechanizmu koncentrującego się na cenach.	Nie skupiono się na nim w ocenie skutków. EU ETS jest instrumentem opartym na wolumenie, a nie na cenie.
Dodatkowy wariant	Średnie wsparcie w przypadku mechanizmu koncentrującego się na podaży (na aukcjach) w celu rozwiązania problemu braku równowagi na rynku	Możliwości poprawy funkcjonowania rynku w perspektywie krótkoterminowej. Oczekuje się, że najbardziej użytecznymi i najprostszym mechanizmem będzie rezerwa uprawnień.

W związku z powyższym w niniejszej ocenie skoncentrowano się na trzech wariantach i kilku podwariantach, które można byłoby realistycznie wdrożyć i przywrócić prawidłowe funkcjonowanie EU ETS już w perspektywie krótkoterminowej:

- Wariant 1: wycofanie pewnej liczby uprawnień na etapie 3;
- Wariant 2: bardziej elastyczna podaż na aukcjach w formie rezerwy zapewniającej stabilność rynku (dodatkowy wariant w oparciu o odmianę wariantu uznaniowych mechanizmów zarządzania cenami ze sprawozdania na temat rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla);
- Wariant 3: Połączenie rezerwy zapewniającej stabilność rynku z wycofaniem pewnej liczby uprawnień na etapie 3.

3.1. Podwarianty dotyczące trwałego wycofania

Do celów niniejszej oceny, w świetle obecnej nadwyżki i jej oczekiwanych następstw, na ilość wycofanych uprawnień nakłada się większy górny limit w wysokości 1 400 mln uprawnień.

Oczywiście można by przyjąć inne ilości wycofanych uprawnień. W ramach analizy wrażliwości poddano ocenie inny podwariant z niższą ilością 500 milionów uprawnień (wariant 1b).

3.2. Podwarianty dotyczące rezerwy zapewniającej stabilność rynku

Rezerwa zapewniająca stabilność rynku funkcjonowałaby, co do zasady:

- poprzez dodawanie uprawnień do rezerwy poprzez odliczanie ich od wolumenów sprzedawanych na aukcji w przyszłości w celu złagodzenia niestabilności rynku wynikającej ze znacznej tymczasowej nadwyżki w EU ETS;
- poprzez uwalnianie uprawnień z rezerwy i dodawanie ich do wolumenów sprzedawanych na aukcji w przyszłości w celu złagodzenia niestabilności rynku wynikającej ze znacznego tymczasowego deficytu w EU ETS.

Rezerwa zapewniająca stabilność rynku, jako oparty na określonych zasadach mechanizm, zmieniałaby jedynie harmonogram udostępniania na aukcjach określonych wolumenów. Nie wpływałaby ona na poziom lub harmonogram przydziału bezpłatnych uprawnień. Byłaby ponadto neutralna pod względem pułapu i nie powodowałaby zmiany poziomu ambicji założonych celów w zakresie ochrony środowiska.

W oparciu o wstępną ocenę różnych aspektów projektu przeprowadzono ocenę kilku podwariantów dotyczących czynników decydujących o dodaniu lub uwolnieniu uprawnień z rezerwy (mechanizmy uruchamiania) oraz wielkości korekty, pod kątem oddziaływania na nierównowagę na rynku. Inne kombinacje elementów również byłyby możliwe.

Tabela 2: Podwarianty dotyczące rezerwy zapewniającej stabilność rynku

Opis:	Wariant	Mechanizm uruchamiania	Wielkość dostosowania
Wartość względna wąskiego przedziału i brak ograniczenia	2a	Całkowita nadwyżka powyżej 40-50 % pułapu	Odległość od przedziału/brak ograniczenia
Wartość względna wąskiego przedziału i ograniczenie	2b	Całkowita nadwyżka 40-50 % poza pułapem	Ograniczenie w wysokości 100 mln uprawnień
Wartość bezwzględna szerokiego przedziału i brak ograniczenia	2c	Całkowita nadwyżka powyżej 400-1 000 mln uprawnień	Odległość od przedziału/brak ograniczenia
Wartość bezwzględna szerokiego przedziału i ograniczenie	2d	Całkowita nadwyżka powyżej 400-1 000 mln uprawnień	10 % skumulowanej nadwyżki/transza 100 mln uprawnień
Zmiana roczna i brak ograniczenia	2e	Roczna zmiana nadwyżki > 100 mln uprawnień	Brak ograniczenia/zmiana nadwyżki powyżej 100 mln uprawnień
Zmiana roczna i brak ograniczenia	2f	Roczna zmiana nadwyżki > 100 mln uprawnień	50 % zmiany nadwyżki powyżej 100 mln uprawnień
PKB	2 g	Prognozy wzrostu PKB powyżej 2-3 %	Transze w wysokości 200 mln uprawnień

Większość podwariantów skupia się na mechanizmach uruchamiania opartych na nadwyżce. Ich istotną zaletą jest zdolność uwzględniania skutków działań uzupełniających, takich jak korzystanie z odnawialnych źródeł energii i środki w zakresie efektywności energetycznej. Ze względu na opinie zainteresowanych stron dotyczące znaczenia zachowania charakteru EU ETS jako instrumentu opartego na ilości, w którym sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla nie jest ustalany przez decydentów, ale przez rynek, mechanizmy uruchamiania oparte na cenach nie są przedmiotem niniejszej oceny.

Pierwszy zestaw podwariantów koncentruje się na mechanizmach uruchamiania opartych na nadwyżce (warianty 2a–2f), w odniesieniu do skumulowanej nadwyżki lub zmiany nadwyżki. Mechanizm ten ma na celu utrzymanie nadwyżki w określonym wcześniej przedziale

docelowym (przedział). Ponieważ opinie na temat optymalnych wartości mechanizmów uruchamiania nie są jeszcze ostateczne, wybrano różne poziomy przedziału nadwyżki, aby umożliwić analizę wrażliwości w odniesieniu do oddziaływania przy różnych poziomach i szerokościach przedziału. Ogólnie rzecz biorąc, oceniono dwa warianty: jeden, w którym istnieje pewien rodzaj zabezpieczenia w celu uniknięcia dużych zmian w podaży na aukcjach (w postaci ograniczenia wielkości dostosowania lub dostosowania określonego jako odsetek skumulowanej nadwyżki), oraz drugi z nieograniczonymi dostosowaniami.

Jeden wariant przewiduje rezerwę z mechanizmem uruchamiania opartym na wskaźnikach zewnętrznych, a dokładniej na prognozach wzrostu PKB publikowanych w jesiennych wydaniach Europejskiej Prognozy Gospodarczej. Ponieważ przedział ten nie jest wyrażony bezpośrednio w uprawnieniach do emisji, mechanizmy uruchamiania oparte na wskaźnikach zewnętrznych w każdym wypadku wymagają dodatkowego etapu określenia ilości uprawnień wprowadzanych lub uwalnianych z rezerwy. Ze względu na trudności z dokładnym przełożeniem stosunku między jednostką wzrostu PKB a liczbą uprawnień, mechanizm uruchamiania oparty na wskaźnikach zewnętrznych ocenia się tylko w połączeniu z uprzednio określonymi wielkościami dostosowania w wysokości 200 mln uprawnień.

3.3. Podwarianty łączące rezerwę zapewniającą stabilność rynku i trwale wycofanie

Dla ułatwienia porównania do części dotyczącej trwałego wycofania zastosowano tę samą ilość, co w wariancie 1b – 500 mln uprawnień. W odniesieniu do części dotyczącej opracowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku, opiera się ona na wariancie centralnym wynikającym ze wstępnej oceny różnych podwariantów dotyczących rezerwy zapewniającej stabilność rynku, tj. bez wartości bezwzględnej szerokiego przedziału i z rocznym dostosowaniem wprowadzającym uprawnienia do rezerwy zdefiniowanym jako udział w skumulowanej nadwyżce.

4. ANALIZA SKUTKÓW

4.1. Równowaga rynku

Oceniono, czy warianty z trwałym wycofaniem i rezerwą zapewniającą stabilność rynku dają możliwość rozwiązania istniejącego problemu znacznego braku równowagi na rynku. W przypadku rezerwy zapewniającej stabilność rynku oceniono także, korzystając z danych z etapu 2 (2008–2012), czy różne warianty mogłyby nie dopuścić do powstania tego problemu, gdyby zostały wdrożone już na etapie 2.

Trwale wycofanie:

- Oczekuje się, że duże trwale wycofanie (wariant 1a) złagodzi brak równowagi na rynku już na wczesnym etapie bez późniejszego wzrostu nadwyżki na etapie 3. Wydaje się to być bardziej spójne z celem międzyokresowej skuteczności niż wariant odniesienia 0.
- Obniżenie ilości trwałego wycofania do 500 milionów uprawnień (wariant 1b) odpowiednio zmniejszyłoby stabilizujący wpływ środka przy późniejszym wzroście nadwyżki na etapie 3 oraz bardziej ograniczonej poprawie międzyokresowej skuteczności niż w przypadku dużego wycofania.

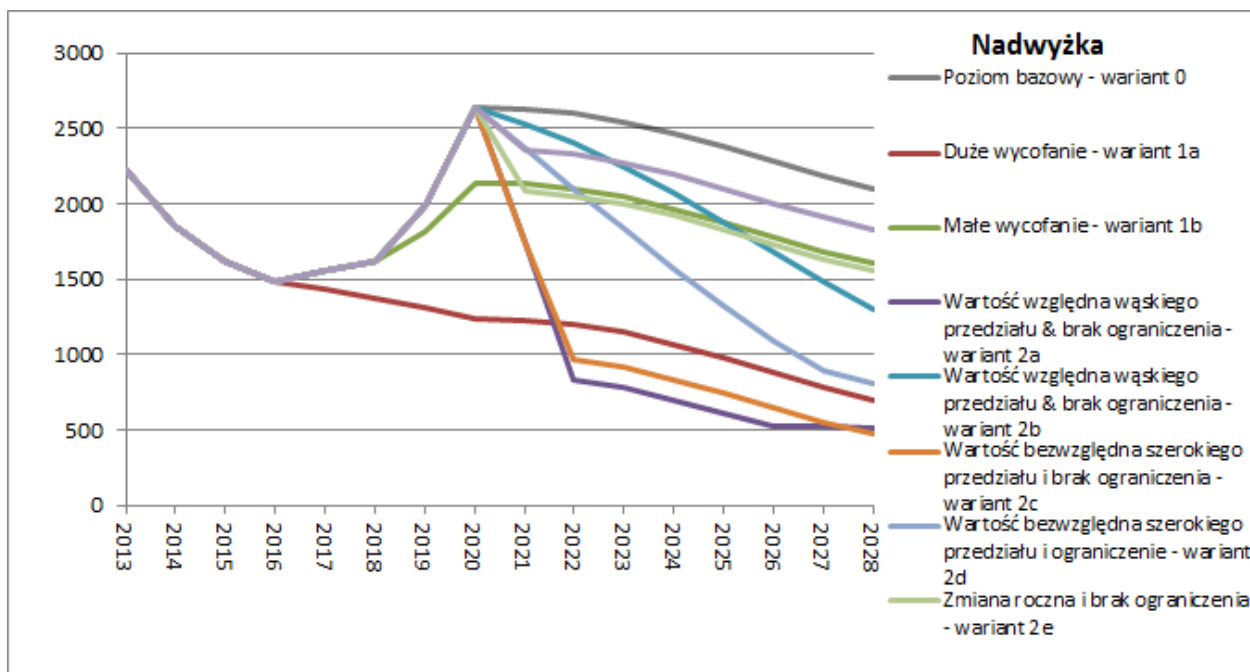
Rezerwa zapewniająca stabilność rynku:

- Różne podwarianty mają różną zdolność zapobiegania kumulacji znacznej nadwyżki i rozwiązania tego problemu, gdy nadwyżka taka już się utworzyła (zob. **Error! Reference source not found.**). Niektóre podwarianty zapobiegłyby temu

problemowi w innym stopniu niż pozostałe. Wszystkie podwarianty mają jednak na celu rozwiązanie problemu, choć w różnym tempie.

- Mechanizmy uruchamiania oparte na nadwyżce są bardziej efektywne niż oparte na PKB w odniesieniu do uchwycenia zmian popytu nie tylko z powodu zmian makroekonomicznych, ale również ze względu na inne czynniki, które mogą mieć wpływ na popyt, takie jak wpływ działań uzupełniających. Lepiej uwzględniają one również czynniki wpływające na podaż, takie jak zmiany w napływie międzynarodowych jednostek emisji.
- Porównując różne mechanizmy uruchamiania oparte na nadwyżce, można oczekiwać, że te oparte na skumulowanej nadwyżce przyniosą lepsze rezultaty niż oparte na rocznej zmianie nadwyżki w sytuacji, gdy równowaga rynkowa uległa już poprawie dzięki opóźnieniu sprzedaży. Chociaż mechanizmy uruchamiania oparte na zmianach równowagi mogą być bardziej skutecznie zapobiegać brakowi równowagi na rynku, nie prowadzą one do dalszego ograniczenia nadwyżki, gdy rynek stracił już równowagę.
- Mechanizmy uruchamiania oparte na nadwyżce z bezwzględną wartością przedziału zapewniają lepsze wyniki pod względem prostoty. Ponadto względna wartość przedziału, która zmniejsza się wraz ze zmniejszającym się pułapem, może przynosić złe rezultaty, gdyby tendencja w zakresie zabezpieczenia się zwiększyła.
- Oczekuje się, że szerszy przedział doprowadzi do niższych ilości i częstotliwości dostosowań, a także mniejszej zmienności wolumenu na aukcjach. Natomiast węższy przedział doprowadzi prawdopodobnie do zwiększenia liczby interwencji i to w obu kierunkach, tj. do dostosowań wprowadzających uprawnienia do rezerwy zapewniającej stabilność rynku, a następnie wkrótce potem do uwolnienia tych uprawnień.
- Ograniczone dostosowania, z wyraźnym ograniczeniem wielkości dostosowania lub określone jako pewien odsetek skumulowanej nadwyżki, dają lepsze wyniki pod względem przewidywalności. Prowadzą one także do większej ciągłości w odniesieniu do aukcji oraz stopniowych zmian zarówno nadwyżki, jak i rezerwy zapewniającej stabilność rynku. Nieograniczone dostosowania dają jednak lepsze wyniki pod względem elastyczności w rozwiązywaniu problemu znacznych i nagłych wahań równowagi rynku i ogólnie szybciej przywracają równowagę rynku. W przypadkach, gdy istnieje duża nadwyżka, jakiej oczekuje się na rynku pod koniec etapu 3, mogą one jednak prowadzić do braku podaży na aukcjach na rynku przez okres kilku lat.

Wykres 2: Zmiany nadwyżki w różnych wariantach trwałego wycofania i rezerwy zapewniającej stabilność rynku przy wdrożeniu na etapie 4



Dla ułatwienia porównania nie wszystkie warianty rezerwy zapewniającej stabilność rynku uwzględniono w dalszej analizie. Biorąc pod uwagę kombinację kryteriów, zaproponowano wariant 2d (z mechanizmami uruchamiania opartymi na wolumenie, wartością bezwzględną szerokiego przedziału wynoszącą między 400 a 1000 milionów uprawnień i z rocznym dostosowaniem wprowadzającym uprawnienia do rezerwy zdefiniowanym jako 10 % skumulowanej nadwyżki) jako główny wariant rezerwy zapewniającej stabilność rynku, który ma zostać poddany dalszej ocenie pod względem skutków innych niż skutki dla równowagi rynku i w porównaniu do wariantów trwałego wycofania. Wariant ten ma istotne zalety pod względem prostoty. Chociaż nie jest w stanie w pełni rozwiązać problemu braku równowagi rynku na etapie 3, zaczyna oddziaływać w ten sposób na początku etapu 4.

Podwariant ten tworzy również część dotyczącą rezerwy zapewniającej stabilność rynku w wariantcie **połączenia rezerwy zapewniającej stabilność rynku z trwałym wycofaniem**:

- Chociaż wariant ten prowadzi do wzrostu nadwyżki pod koniec etapu 3, ogranicza go w porównaniu z wariantem odniesienia 0. Stale zmniejsza też stopniowo nadwyżkę na etapie 4. Wydaje się być bardziej spójny z celem międzyokresowej skuteczności niż wariant odniesienia 0.

4.2. Potencjalny wpływ na kształtowanie się cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla

W sytuacji braku opóźnienia sprzedaży i jakichkolwiek środków strukturalnych oczekuje się, że ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla w scenariuszu odniesienia wykorzystanym do oceny skutków ram polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 r. wyniosą 5 EUR w 2015 r. i 10 EUR w 2020 r., podczas gdy nadwyżka uprawnień według prognoz będzie nadal rosła do wysokości ponad 2,5 mld uprawnień w 2020 r., a dopiero później stopniowo zmaleje. Przy wdrożeniu opóźnienia sprzedaży 900 milionów uprawnień (wariant odniesienia 0) na etapie 3 ceny nie powinny w zasadzie znacznie wzrosnąć powyżej tych prognoz, jeżeli pozostała część nadwyżki w danym okresie będzie wystarczająco duża.

W przypadku dużego wycofania (wariant 1a) wpływ na ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla byłby co najmniej porównywalny do wpływu opóźnienia sprzedaży we wczesnych latach etapu 3, ale bez odbicia cen od 2019 r. Gdyby trwałe wycofanie zmniejszyło

prognozowaną nadwyżkę w ograniczonym zakresie, o 500 milionów uprawnień (wariant 1b), zgodnie z oczekiwaniami wpływ na ceny byłby odpowiednio ograniczony.

Ceny mogą wzrosnąć, gdy tworzy się rezerwa zapewniająca stabilność rynku. Gdy zostanie ona wprowadzona, a rynek będzie bardziej zrównoważony, ceny powinny być w większym stopniu uzależnione od zmniejszającego się średnio- i długoterminowego pułapu. Gdy uprawnienia są uwalniane z rezerwy, ceny mogą spaść w ujęciu względnym. Wszelka rezerwa ograniczająca nadwyżkę do poziomu, który wspiera prawidłowe funkcjonowanie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, wspierałaby zatem stopniowe przejście do obniżenia emisji, również w przypadku wyższego poziomu ambicji EU ETS w kontekście ram do 2030 r. Oczekuje się, że obniży to ryzyko zbyt małej liczby inwestycji niskoemisyjnych w perspektywie krótkoterminowej, które zwiększa koszty w perspektywie średnio- i długookresowej. Z wielu powodów nie można jednak przeprowadzić szczegółowej oceny rocznej wielkości wpływu rezerwy zapewniającej stabilność rynku na ceny⁵.

Oczekuje się wzrostu cen w ujęciu względnym pod koniec etapu 3 ze względu na połączony efekt rezerwy zapewniającej stabilność rynku uzupełnionej trwałym wycofaniem 500 mln uprawnień. W związku z tym oczekuje się, że rozwiązanie to zapewni większe wsparcie niż uzyskano by w przypadku trwałego wycofania tej samej ilości (wariant 1b). Prawdopodobnie będzie także mieć większy wpływ niż miałyby sama podobna rezerwa zapewniająca stabilność rynku (np. wariant 2d). Wariant ten nadal jednak powodowałby pewien wzrost nadwyżki pod koniec etapu 3, a co za tym idzie miałyby mniejszy wpływ na ceny niż duże trwałe wycofanie (wariant 1a).

4.3. Wpływ na konkurencyjność

Niewzmocnienie EU ETS w perspektywie krótkoterminowej miałyby w dalszej perspektywie wpływ na konkurencyjność UE. Niereprezentatywnie słaby sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla, który w ostatnim czasie dawał EU ETS i który może pozostać na dość niskim poziomie jeszcze na etapie 4, miałyby niekorzystny wpływ na inwestycje i innowacje w zakresie technologii niskoemisyjnych. Przyczyniłby się również do dezintegracji polityki UE w zakresie energii i klimatu i coraz większego rozdrobnienia rynku wewnętrznego. Im silniejszy w perspektywie krótkoterminowej byłby sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla, tym mniejsze powinny być te negatywne konsekwencje.

Pod względem możliwych krótkoterminowych bezpośrednich kosztów dla sektorów energochłonnych uznanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji, należy zauważyć, że zweryfikowane dane dotyczące emisji na etapie 2 wykazują łącznie nadwyżkę bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do emisji zgłoszonych z sektorów przemysłowych (z wyłączeniem sektora energetycznego) wynoszącą ponad 34 % (lub około 895 mln uprawnień)⁶. Są to dane szacunkowe dla przemysłu jako całości, oczywiście z możliwymi różnicami między poszczególnymi sektorami i instalacjami. Gdyby emisje na etapie 3 były podobne do emisji w dowolnym roku etapu 2, z wyjątkiem 2008 r., zgodnie z oczekiwaniami dalszy przydział bezpłatnych uprawnień wciąż spowodowałby nadwyżkę na etapie 3, biorąc pod uwagę istniejącą nadwyżkę na etapie 2.

Jeżeli emisje byłyby podobne do emisji w 2005 lub 2008 r., dalszy przydział bezpłatnych uprawnień w uzupełnieniu istniejącej nadwyżki nie wystarczyłby na pokrycie wszystkich

⁵ Więcej informacji można znaleźć w rozdziale 4.1 oceny skutków nt. opóźnienia sprzedaży: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd_2012_xx2_en.pdf

⁶ Część z tej nadwyżki mogła już zostać sprzedana przez przemysł, w którym to przypadku wartość tych uprawnień dla przemysłu nie zostałaby utracona, lecz przybrałaby formę pieniężną. Dane obejmują wszystkie instalacje stacjonarne zgłoszone do dziennika transakcji Unii Europejskiej (EUTL), które nie mają jako kodu działania „spalania energetycznego”.

potrzeb przemysłu, które częściowo musiałyby zostać pokryte przez zakup dodatkowych uprawnień na rynku. W tym przypadku przemysł mógłby doświadczyć wzrostu kosztów na etapie 3 ze względu na środek strukturalny dotyczący zakupu uprawnień.

W odniesieniu do możliwych krótkoterminowych wzrostów kosztów energii elektrycznej z powodu EU ETS (koszt pośredni) każde 1 EUR wzrostu ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla może przełożyć się na wzrost o średnio 0,8 % w stosunku do obowiązujących obecnie cen dla przemysłu⁷. Dane te nie uwzględniają oczekiwanego niższego kosztu przejściowego w państwach członkowskich stosujących odstępstwo pozwalające na przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej ani spadku znaczenia obiektów opartych na paliwach kopalnych w ustalaniu cen ze względu na wysokie ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla.

4.4. Skutki społeczne

Wzrost ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla w wysokości 1 EUR może przełożyć się średnio na wzrost o 0,5 % w stosunku do obecnych cen dla gospodarstw domowych⁸. Polityki w zakresie obniżenia emisyjności powodują także obniżenie emisji PM_{2,5}, SO₂ oraz NO_x. Poprzez bardziej stabilny sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla może mieć pozytywne skutki dla zdrowia w perspektywie krótkookresowej poprzez poprawę jakości powietrza dzięki zachęcaniu do przestawienia się z węgla na gaz, a w perspektywie średnio- i długookresowej poprzez zniechęcanie do finansowania nowych obiektów węglowych. Przychody z aukcji mogą ulec zwiększeniu i zostać wykorzystane do łagodzenia negatywnych skutków społecznych. Ocena skutków do 2030 r. wskazuje, że jeśli środki pochodzące z aukcji są ponownie wykorzystywane, a ceny uprawnień do emisji dwutlenku węgla są rozszerzone na wszystkie sektory, polityki w zakresie obniżenia emisyjności mogą doprowadzić do wzrostu zatrudnienia o 0,2 % czyli do utworzenia 430 000 miejsc pracy netto do 2030 r. Im wyższy wpływ na sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla, tym większe będą oczekiwane skutki.

4.5. Wpływ na środowisko

Wpływ EU ETS na środowisko z punktu widzenia emisji w objętych nim sektorach w pewnym okresie jest wyznaczony przez pułap. Ponieważ warianty, które pociągają za sobą trwale wycofanie (1a, 1b, 3a i 3b), oznaczałby zmianę pułapu na etapie 3, mają one bardziej pozytywny wpływ w zakresie ograniczenia emisji niż warianty dotyczące rezerwy zapewniającej stabilność rynku.

⁷ Od 0,4 % do 1,7 % na poziomie państw członkowskich. Na podstawie zwykłej średniej wzrostu dla państw członkowskich UE, a więc nie na średniej ważonej.

⁸ Od 0,2 % do 1,3 % na poziomie państw członkowskich. Na podstawie zwykłej średniej wzrostu dla państw członkowskich UE, a więc nie na średniej ważonej.