

Bruksela, dnia 14.7.2021 r.
COM(2021) 571 final

2021/0202 (COD)
SENSITIVE*
UNTIL ADOPTION

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.

{SWD(2021) 552 final}

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W komunikacie w sprawie **Europejskiego Zielonego Ładu**¹ zainicjowano nową unijną strategię na rzecz wzrostu gospodarczego mającą przekształcić UE w sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo, którego gospodarka będzie nowoczesna, zasobooszczędna i konkurencyjna. W strategii tej potwierdzono, że ambicją Komisji jest zwiększenie celów klimatycznych oraz to, by do 2050 r. Europa stała się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Jej celem jest również ochrona zdrowia i dobrobytu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Konieczność i wartość Europejskiego Zielonego Ładu stały się jeszcze bardziej widoczne w świetle bardzo poważnych skutków pandemii COVID-19 dla zdrowia, warunków życia i pracy oraz dobrobytu obywateli Unii.

Znalezienie rozwiązania problemu zmiany klimatu jest sprawą niecierpiącą zwłoki. Zgodnie z ustaleniami naukowymi przedstawionymi w sprawozdaniu specjalnym Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) do około 2050 r. w skali światowej trzeba osiągnąć neutralność pod względem emisji CO₂, a w późniejszych latach tego stulecia – neutralność pod względem emisji wszystkich innych gazów cieplarnianych. Rozwiązanie tej pilnej kwestii wymaga od UE intensyfikacji działań i objęcia światowego przywództwa poprzez osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej. Cel ten został określony w komunikacie „**Czysta planeta dla wszystkich** – Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”².

W opublikowanym we wrześniu 2020 r. komunikacie Komisji dotyczącym **ambitniejszego celu klimatycznego Europy do 2030 r.**³ („Plan w zakresie celów klimatycznych na 2030 r.”), opartym na strategii Europejskiego Zielonego Ładu i kompleksowej ocenie skutków, zaproponowano zwiększenie ambitnego celu UE i przedstawiono kompleksowy plan na rzecz zwiększenia w sposób odpowiedzialny wiążącego celu Unii Europejskiej na 2030 r. polegającego na osiągnięciu redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 %. Zwiększenie ambitnego już teraz celu na 2030 r. pomaga dać pewność decydentom i inwestorom, tak aby decyzje podejmowane w nadchodzących latach nie spowodowały utrwalenia poziomów emisji niezgodnych z celem UE, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Cel na 2030 r. jest zgodny z celem porozumienia paryskiego polegającym na utrzymaniu wzrostu temperatury w skali światowej na poziomie znacznie niższym niż 2 °C oraz kontynuowaniu działań na rzecz utrzymania go poniżej 1,5 °C.

Rada Europejska zatwierdziła nowy wiążący cel UE na 2030 r. na posiedzeniu w grudniu 2020 r.⁴ Rada wezwała również Komisję, „by oceniła, w jaki sposób wszystkie sektory

¹ COM(2019) 640 final.

² COM(2018) 773 final.

³ COM(2020) 562 final.

⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z 10–11 grudnia 2020 r., EUCO 22/20, CO EUR 17, CONCL 8.

gospodarki mogą najlepiej przyczynić się do osiągnięcia celu na 2030 r., i by przedstawiła niezbędne wnioski wraz z dogłębną analizą skutków środowiskowych, gospodarczych i społecznych na szczeblu państw członkowskich, uwzględniając krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu oraz dokonując przeglądu istniejących elastycznych możliwości”.

W tym celu dzięki **Europejskiemu prawu o klimacie**⁵, zgodnie z ustaleniami poczynionymi z współprawodawcami, cel neutralności klimatycznej UE stanie się prawnie wiążący, a ambitny cel na 2030 r. zostanie zwiększony poprzez ustanowienie wartości docelowej redukcji emisji netto na poziomie co najmniej 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.

Aby podążać ścieżką zaproponowaną w Europejskim prawie o klimacie i osiągnąć ten zwiększony poziom ambicji na 2030 r., Komisja dokonała przeglądu obecnie obowiązujących przepisów dotyczących klimatu i energii, na podstawie których oczekuje się obniżenia emisji gazów cieplarnianych tylko o 40 % do 2030 r. i o 60 % do 2050 r. Jak ogłoszono w Planie w zakresie celów klimatycznych na 2030 r., pakiet „Gotowi na 55” jest najbardziej kompleksowym elementem działań na rzecz realizacji nowego ambitnego celu klimatycznego na 2030 r., przy czym konieczny będzie wkład ze strony wszystkich sektorów gospodarki i w ramach wszystkich strategii politycznych.

W związku z tym pakietem Komisja musi zwiększyć wkład środowiskowy w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) poprzez zmianę dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁶ (dyrektywa EU ETS) w sposób proporcjonalny do ogólnego celu. Ponadto w najbliższym czasie konieczne są bezprecedensowe inwestycje, aby przezwyciężyć negatywny wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na miejsca pracy, dochody i przedsiębiorstwa, w tym w sektorach objętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

Aby zaradzić brakowi strukturalnej równowagi między podażą uprawnień a popytem na nie na rynku oraz aby zwiększyć odporność EU ETS na poważne wstrząsy, decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814⁷ (decyzja w sprawie rezerwy stabilności rynkowej) ustanowiono w 2018 r. rezerwę stabilności rynkowej. Rezerwa stabilności rynkowej funkcjonuje od 2019 r.

Rezerwa funkcjonuje poprzez uruchamianie dostosowania rocznych wolumenów sprzedawanych na aukcji. Aby zachować maksymalny stopień przewidywalności, w decyzji

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

⁶ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁷ 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, s. 1).

(UE) 2015/1814 (decyzja w sprawie rezerwy stabilności rynkowej) określono jasne zasady dotyczące umieszczania uprawnień w rezerwie i uwalniania ich z rezerwy.

Zasady te zmieniono dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410⁸. W dyrektywie (UE) 2018/410 podwojono do 2023 r. wskaźnik pobrania (odsetek z łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu (TNAC), który jest umieszczany w rezerwie) z 12 % do 24 %, a minimalną liczbę uprawnień, która ma być wprowadzona do rezerwy, zwiększono ze 100 do 200 mln.

Należy zauważyć, że minimalna liczba uprawnień, która ma być wprowadzona do rezerwy, określa pośrednio minimalną liczbę uprawnień znajdujących się w obiegu (TNAC) niezbędną do uruchomienia poboru uprawnień w rezerwie (tj. górny próg rezerwy). TNAC musi wynosić co najmniej 833 mln, tak aby 12 % tej liczby oznaczało wprowadzenie do rezerwy co najmniej 100 mln uprawnień. Tę minimalną liczbę podwojono wraz z podwojeniem wskaźnika procentowego pobrania, tak aby górny próg rezerwy pozostał taki sam (24 % z 833 wynosi 200).

Zmiany w EU ETS służące zwiększeniu ambitnego celu na 2030 r., jak również wpływ czynników zewnętrznych, takich jak pandemia COVID-19, lub środków krajowych, takich jak stopniowe wycofywanie węgla kamiennego, oznaczają, że podstawowe zasady dotyczące rezerwy stabilności rynkowej muszą pozostać odpowiednie do dalszego rozwiązywania problemu strukturalnej nierównowagi rynkowej przez całe dziesięciolecie. Ponadto w art. 3 decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej na Komisję nałożono obowiązek dokonania przeglądu funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej w terminie trzech lat od rozpoczęcia jej funkcjonowania, na podstawie analizy prawidłowości funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. W przeglądzie należy zwrócić szczególną uwagę na kluczowe parametry liczbowe rezerwy stabilności rynkowej i przepis dotyczący utraty ważności⁹, a także przeanalizować wpływ rezerwy na wzrost, zatrudnienie, konkurencyjność unijnego przemysłu oraz ryzyko ucieczki emisji gazów cieplarnianych.

Analiza przeprowadzona w ramach oceny skutków, w kontekście przeglądu, wykazała, że rezerwę stabilności rynkowej należy dostosować do nowych warunków politycznych i rynkowych, a także wstrząsów. W ramach analizy stwierdzono również, że w rezerwa stabilności rynkowej powinna uwzględniać podaż i popyt w sektorze lotnictwa. Kolejną kwestią wynikającą z analizy było to, że pobór jest podatny na efekt progę, co należy skorygować¹⁰.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3).

⁹ Przepis dotyczący utraty ważności określono w art. 1 ust. 5a decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej. Stanowi on, że począwszy od 2023 r., uprawnienia znajdujące się w rezerwie i przekraczające całkowitą liczbę uprawnień sprzedanych na aukcji w ciągu poprzedniego roku tracą ważność.

¹⁰ Dla zilustrowania efektu progę – jeżeli TNAC wynosi 834 mln uprawnień, czyli nieco powyżej górnego progę wynoszącego 833 mln, to zgodnie z zasadami dotyczącymi rezerwy stabilności rynkowej do rezerwy stabilności rynkowej wprowadza się 24 % TNAC. Jeżeli jednak TNAC znajduje się tuż poniżej

Przegląd tych elementów należy rozważyć z uwzględnieniem wpływu zwiększenia ambitnego celu w kontekście EU ETS na stabilność rynku. W rezultacie jest on przeprowadzany w ramach wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę w sprawie EU ETS i decyzję w sprawie rezerwy stabilności rynkowej w celu wzmocnienia EU ETS¹¹.

Zgodnie z art. 1 ust. 5 decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej po 2023 r. wskaźnik pobrania ma powrócić do poziomu 12 %. Jeżeli parametry rezerwy stabilności rynkowej nie zostaną odpowiednio i w odpowiednim terminie dostosowane, istnieje ryzyko, że spowoduje to potencjalnie szkodliwy wzrost nadwyżki. W związku z tym kontynuację obecnych parametrów rezerwy stabilności rynkowej, ustanowionych zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/410 (wskaźnik pobrania na poziomie 24 % i minimalna liczba, która ma być wprowadzona do rezerwy, w wysokości 200 mln uprawnień), należy przyjąć oddzielnie od ogólnego przeglądu EU ETS w ramach pakietu „Gotowi na 55”, aby zapewnić przewidywalność rynku.

W rezultacie do decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej należy wprowadzić zmiany w celu dokonania tego istotnego dostosowania, aby utrzymać dobrze funkcjonujący i ambitny EU ETS.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Rezerwa stabilności rynkowej jest narzędziem zapewniającym stabilność rynku ustanowionym w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). W związku z tym spójność rezerwy stabilności rynkowej z innymi politykami Unii jest zapewniona głównie poprzez zapewnienie spójności EU ETS z innymi politykami Unii. Ponieważ niniejszy wniosek obejmuje jedynie zmiany w elementach projektowych rezerwy stabilności rynkowej, nie ma on bezpośredniego wpływu na inne polityki Unii.

Spójność z innymi politykami Unii zapewnia się poprzez spójność oceny skutków na potrzeby przeglądu EU ETS i rezerwy stabilności rynkowej z pozostałymi elementami pakietu klimatyczno-energetycznego „Gotowi na 55”, a w szczególności z ocenami skutków dotyczącymi rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego; rozporządzeniem w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF); normami emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych; dyrektywą w sprawie energii odnawialnej; dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej oraz, na późniejszym etapie, dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Rezerwa stabilności rynkowej uwzględnia zmiany w popycie wynikające z tych uzupełniających polityk.

progu, na poziomie 832 mln uprawnień, wówczas niczego nie wprowadza się do rezerwy stabilności rynkowej.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/... z dnia ... zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L [...] z [...], s. [...]).

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- Podstawa prawna

Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi art. 192 TFUE. Zgodnie z art. 191 i art. 192 ust. 1 TFUE Unia Europejska przyczynia się do osiągnięcia m.in. następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska; promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Prawo UE do działania wynika z faktu, iż EU ETS funkcjonuje jako ogólnoeuropejski system w sposób w pełni zharmonizowany. Dyrektywa w sprawie EU ETS jest obowiązującym instrumentem polityki UE, który wprowadzono w 2003 r.

Zmiana klimatu stanowi problem o wymiarze transgranicznym, a działania na poziomie zarówno międzynarodowym, jak i unijnym mogą skutecznie uzupełniać i wzmacniać działania podejmowane na poziomie regionalnym, krajowym i lokalnym. Zwiększenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE na 2030 r. będzie miało wpływ na wiele sektorów w całej gospodarce UE, dlatego też skoordynowane działania na poziomie UE są niezbędne i mają znacznie większe szanse na doprowadzenie do niezbędnej transformacji, ponieważ stanowią silny bodziec dla racjonalnych pod względem kosztów zmian i pozytywnej konwergencji.

Cele dyrektywy w sprawie EU ETS nie mogą zatem zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie działające jednostronnie, ale ze względu na zakres i skutki dyrektywy możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. W związku z tym, że rezerwa stabilności rynkowej jest narzędziem zapewniającym stabilność rynku ustanowionym na mocy dyrektywy w sprawie EU ETS, jej celu także nie można w wystarczającym stopniu osiągnąć poprzez jednostronne działania państw członkowskich. Jest to obowiązujący instrument polityki UE przyjęty w 2015 r. Zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TFUE cele wniosku zmieniającego ten instrument można osiągnąć jedynie w drodze wniosku Komisji na szczeblu UE.

- **Proporcjonalność**

Jak określono w części 7 oceny skutków, wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE na 2030 r. w sposób opłacalny przy jednoczesnym zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

- **Wybór instrumentu**

Decyzja jest właściwym instrumentem w celu zmiany decyzji ustanawiającej rezerwę stabilności rynkowej.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Nie przeprowadzono oceny *ex post* ani oceny adekwatności w odniesieniu do tych wniosków ze względu na wczesny etap wdrażania obecnych przepisów, a co za tym idzie ograniczoną dostępność danych.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W ramach ogólnych konsultacji w sprawie przeglądu EU ETS zebrano opinie zainteresowanych stron na temat przeglądu rezerwy stabilności rynkowej.

W pierwszej kolejności Komisja zwróciła się o informacje zwrotne na temat wstępnej oceny skutków, w której przedstawiono wstępne rozważania i warianty strategiczne dotyczące przeglądu. Informacje zwrotne dotyczące wstępnej oceny skutków przyjmowano od dnia 29 października 2020 r. do dnia 26 listopada 2020 r.; otrzymano około 250 uwag¹². Następnie Komisja zorganizowała internetowe konsultacje publiczne z wykorzystaniem kwestionariusza. Konsultacje za pośrednictwem kwestionariusza trwały 12 tygodni, od dnia 13 listopada 2020 r. do dnia 5 lutego 2021 r.; otrzymano niemal 500 odpowiedzi na zawarte w nim pytania¹³. Ponadto Komisja zleciła wykonawcy Vivid Economics zorganizowanie dwóch warsztatów z ekspertami¹⁴ na temat przeglądu rezerwy stabilności rynkowej.

Rezerwa stabilności rynkowej cieszy się szerokim poparciem wśród grup zainteresowanych stron, jednak nie ma zgody co do koniecznych zmian jej parametrów, w szczególności progów i wskaźnika pobrania. Społeczeństwo obywatelskie wyraziło stosunkowo większe poparcie dla wzmocnienia parametrów rezerwy stabilności rynkowej niż sektor prywatny. Propozycja utrzymania wskaźnika pobrania na poziomie 24 % i minimalnej liczby, która ma być wprowadzona do rezerwy, w wysokości 200 mln uprawnień po 2023 r. oraz do końca etapu IV unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w 2030 r., zapewnia rozsądną równowagę i odzwierciedla również fakt, że rezerwa stabilności rynkowej o obecnych parametrach sprawdzała się w przeszłości.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Podstawę niniejszego wniosku stanowią dowody zgromadzone w kontekście oceny skutków¹⁵ towarzyszącej Planowi w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. Wykorzystano w nim zaktualizowany unijny scenariusz odniesienia¹⁶, obejmujący wpływ pandemii COVID-19,

¹² Wyniki są dostępne na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System>

¹³ Wyniki są dostępne na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System/public-consultation>

¹⁴ https://ec.europa.eu/clima/events/expert-workshop-market-stability-reserve_pl,
https://ec.europa.eu/clima/events/2nd-expert-workshop-market-stability-reserve_pl

¹⁵ W szczególności Vivid Economics (2021), „Review of the EU ETS’ Market Stability Reserve” [„Przegląd rezerwy stabilności rynkowej w ramach EU ETS”], sprawozdanie przygotowane na zlecenie DG CLIMA.

¹⁶ Oparte na modelach prognozy dotyczące tendencji w zakresie energii, transportu i emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. na podstawie spójnego zestawu założeń obejmującego UE, państwa

a także zaktualizowane scenariusze polityczne oparte na scenariuszach opracowanych na potrzeby Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r.

Ponadto Komisja opiera się na rosnącej liczbie poddanych weryfikacji wzajemnej badań empirycznych dotyczących EU ETS i korzysta z kilku umów w zakresie wsparcia. Jeżeli chodzi o umowy w zakresie wsparcia, Vivid Economics przeprowadziło badanie w celu zapewnienia Komisji wsparcia w przeglądzie rezerwy stabilności rynkowej¹⁷. W ramach tego badania Vivid Economics zorganizowało dwa warsztaty eksperckie z udziałem analityków, ekspertów rynkowych i zainteresowanych stron. W badaniu potwierdzono, że należy utrzymać obecny wskaźnik pobrania po 2023 r.

- **Ocena skutków**

Wnioskowi towarzyszy ocena skutków, której podstawę stanowią ustalenia poczynione w ramach kompleksowej oceny skutków dotyczącej Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r.¹⁸ Opiera się ona na zintegrowanych modelach scenariuszy, które odzwierciedlają wpływ różnych instrumentów politycznych na podmioty gospodarcze, aby zapewnić komplementarność, spójność i skuteczność w realizacji ambitnych celów klimatycznych na 2030 r. i 2050 r. Opublikowane zostaną również streszczenie oraz pozytywna opinia Rady ds. Kontroli Regulacyjnej. Jeżeli chodzi o niniejszy wniosek, wyniki oceny skutków wykazały, że w celu utrzymania dobrego funkcjonowania systemu EU ETS nie należy pozwolić na powrót wskaźnika pobrania do poziomu 12 % po 2023 r., lecz utrzymać go na poziomie 24 % do czasu, gdy możliwe będzie przeprowadzenie pełnego przeglądu.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Niniejszy wniosek nie będzie wiązał się z bezpośrednim obciążeniem administracyjnym dla przedsiębiorstw, ponieważ wdraża go Komisja.

Zgodnie ze zobowiązaniem Komisji do lepszego stanowienia prawa, wniosek został przygotowany w sposób kompleksowy, w oparciu o pełną przejrzystość i stałe zaangażowanie zainteresowanych stron, przy uwzględnieniu uwag zewnętrznych i kontroli zewnętrznej, aby zapewnić osiągnięcie właściwej równowagi (zob. też sekcja dotycząca gromadzenia i wykorzystania wiedzy eksperckiej).

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek został przygotowany z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁹. W szczególności przyczynia się on do osiągnięcia celu dotyczącego wysokiego poziomu

członkowskie i polityki UE oraz specyficzne cechy państw członkowskich; oraz w oparciu o wyniki konsultacji z ekspertami z państw członkowskich.

¹⁷ Vivid Economics (2021), „Review of the EU ETS’ Market Stability Reserve” [„Przegląd rezerwy stabilności rynkowej w ramach EU ETS”], sprawozdanie przygotowane na zlecenie DG CLIMA.

¹⁸ SWD(2020)176.

¹⁹ Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²⁰.

4. WPLYW NA BUDŻET

EU ETS generuje znaczne przychody dla budżetów państw członkowskich. Większość tych dochodów z aukcji przypada państwom członkowskim. Wniosek ma wpływ na budżety krajowe i administracje, głównie z racji tego powiązania. Utrzymanie obecnego wskaźnika pobrania do rezerwy stabilności rynkowej spowoduje zmniejszenie wolumenów aukcji w państwach członkowskich. Oczekuje się jednak, że zostanie to zrekompensowane przez wpływ na cenę zmniejszonej nadwyżki uprawnień na rynku w związku ze zwiększonymi ambitnymi celami w ramach EU ETS oraz proponowanym rozszerzeniem zakresu dyrektywy EU ETS w celu uwzględnienia transportu morskiego, transportu drogowego i budynków. Komisja przedstawi dostosowania do ram budżetowych UE w ramach nadchodzącego pakietu dotyczącego zasobów własnych obejmującego wniosek w sprawie zmiany wieloletnich ram finansowych.

Wybory w zakresie rozwoju IT i zamówień publicznych będą dokonywane zgodnie z komunikatem w sprawie wytycznych dotyczących finansowania technologii informacyjnych i cyberbezpieczeństwa z dnia 10 września 2020 r.²¹

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja będzie kontynuować monitorowanie i ocenę funkcjonowania EU ETS, w tym rezerwy stabilności rynkowej, w swoim rocznym sprawozdaniu w sprawie rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, zgodnie z art. 10 ust. 5 dyrektywy w sprawie EU ETS. Podstawą dla inicjatywy jest proces oparty na zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu oraz solidne ramy na rzecz przejrzystości w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych i innych informacji dotyczących klimatu zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999²². Komisja wykorzysta między innymi informacje przekazane i zgłoszone przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną jako podstawę regularnej oceny postępów. Dotyczy to również informacji na temat emisji gazów cieplarnianych, polityki i środków, prognoz i dostosowań. Komisja wykorzysta te informacje również na potrzeby przeglądów wdrażania polityki ochrony środowiska oraz monitorowania unijnych programów działań w zakresie środowiska.

²⁰ Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

²¹ C(2020) 6126.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 1).

Ponadto ocena postępów w stosowaniu dyrektywy EU ETS jest uregulowana w art. 21 dyrektywy w sprawie EU ETS, w którym wymaga się od państw członkowskich przedkładania Komisji rocznego sprawozdania uwzględniającego w szczególności kwestie dotyczące przydziału uprawnień, funkcjonowania rejestru, monitorowania i raportowania oraz weryfikacji i akredytacji, a także kwestie dotyczące przestrzegania przepisów.

Ponadto w art. 3 decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej na Komisję nałożono obowiązek dokonywania regularnych przeglądów rezerwy stabilności rynkowej po tym pierwszym przeglądzie.

- **Szczegółowe objaśnienie przepisów szczegółowych wniosku**

Zgodnie z obecnym brzmieniem decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej w 2023 r. przestanie obowiązywać wskaźnik pobrania rezerwy stabilności rynkowej na poziomie 24 % oraz minimalna liczba, która ma być wprowadzona do rezerwy, wynosząca 200 mln uprawnień. Począwszy od 2024 r., wskaźnik pobrania miałby wynosić 12 %. Wyniki oceny skutków wykazały, że wskaźnik pobrania na poziomie 12 % nie wystarczyłby do zagwarantowania, że cele rezerwy stabilności rynkowej w zakresie zmniejszenia nadwyżki i zapewnienia odporności rynku byłyby nadal realizowane. Celem niniejszego wniosku jest zagwarantowanie, że obecne parametry rezerwy stabilności rynkowej (wskaźnik pobrania na poziomie 24 % i minimalna liczba, którą należy wprowadzić do rezerwy, w wysokości 200 mln uprawnień) zostaną utrzymane po 2023 r. i do końca etapu IV EU ETS w dniu 31 grudnia 2030 r., aby zapewnić przewidywalność rynku. Wskaźnik pobrania do rezerwy stabilności rynkowej powróciłby do poziomu 12 % po 2030 r.

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów²,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Porozumienie paryskie, przyjęte w grudniu 2015 r. na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), weszło w życie w listopadzie 2016 r. („porozumienie paryskie”)³. Strony porozumienia paryskiego uzgodniły, że utrzymają wzrost średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2 °C ponad poziom sprzed epoki przemysłowej i że będą kontynuować starania o ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej.
- (2) Stawienie czoła wyzwaniom związanym z klimatem i środowiskiem oraz osiągnięcie celów porozumienia paryskiego stanowią sedno komunikatu w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu przyjętego przez Komisję w dniu 11 grudnia 2019 r.⁴
- (3) Europejski Zielony Ład łączy w sobie kompleksowy zestaw wzajemnie wzmacniających się środków i inicjatyw służących osiągnięciu neutralności klimatycznej w UE do 2050 r.; ponadto określono w nim nową strategię mającą na celu przekształcenie Unii w sprawiedliwe i dostatnie społeczeństwo, którego gospodarka będzie nowoczesna, zasobooszczędna i konkurencyjna i w której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów. Celem strategii jest również ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Jednocześnie transformacja ta w różnym stopniu oddziałuje na kobiety i mężczyzn oraz ma szczególny wpływ na niektóre grupy

¹ Dz.U. C z , s. .

² Dz.U. C z , s. .

³ Porozumienie paryskie (Dz.U. L 282 z 19.10.2016, s. 4).

⁴ COM(2019) 640 final.

defaworyzowane, do których należą m.in. osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby wywodzące się z mniejszości rasowych lub etnicznych. Należy zatem zagwarantować, że transformacja będzie sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu, tak by nikt nie był pozostawiony w tyle.

- (4) Konieczność i wartość Europejskiego Zielonego Ładu stały się jeszcze bardziej widoczne w świetle bardzo poważnych skutków pandemii COVID-19 dla zdrowia, warunków życia i pracy oraz dobrostanu obywateli Unii, które pokazały, że nasze społeczeństwo i gospodarka muszą zwiększyć swoją odporność na wstrząsy zewnętrzne i wcześniej podejmować działania, aby im zapobiegać lub je łagodzić. Obywatele Unii nadal wyrażają silne przekonanie, że dotyczy to w szczególności zmiany klimatu⁵.
- (5) UE zobowiązała się do ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych w całej gospodarce Unii o co najmniej 55 % do roku 2030 w stosunku do poziomów z 1990 r. w ramach zaktualizowanego, ustalonego na poziomie krajowym wkładu, przedłożonego Sekretariatowi UNFCCC w dniu 17 grudnia 2020 r.⁶
- (6) W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119⁷ Unia utrwaliła w prawodawstwie cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w całej gospodarce do 2050 r. W rozporządzeniu tym ustanowiono również wiążący cel Unii zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych (emisje po odliczeniu pochłaniania) w Unii do roku 2030 o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r.
- (7) Osiągnięcie celu polegającego na ograniczeniu emisji wymaga współdziałania wszystkich sektorów gospodarki. W związku z tym należy dostosować ambitny cel w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), ustanowionego na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁸, tak aby był on zgodny z zobowiązaniem do ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych w całej gospodarce do roku 2030.
- (8) Aby zaradzić brakowi strukturalnej równowagi między podażą uprawnień a popytem na nie na rynku, decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814⁹ w 2018 r. ustanowiono rezerwę stabilności rynkowej („rezerwę”), która funkcjonuje od 2019 r.
- (9) Rezerwa funkcjonuje poprzez uruchamianie dostosowania rocznych wolumenów uprawnień, które mają zostać sprzedane na aukcji. Aby zachować maksymalny stopień przewidywalności, w decyzji (UE) 2015/1814 określono jasne zasady dotyczące wprowadzania uprawnień do rezerwy i uwalniania ich z rezerwy.

⁵ Specjalne badanie Eurobarometr nr 513 dotyczące zmiany klimatu, 2021 (https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_pl).

⁶

https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

⁸ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁹ 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, s. 1).

- (10) Jeżeli liczba uprawnień znajdujących się w obiegu przekracza ustalony górny próg, liczba uprawnień odpowiadająca określonej odsetkowi tych uprawnień jest odliczana od wolumenów uprawnień, które mają zostać sprzedane na aukcji, i wprowadzana do rezerwy. W międzyczasie, jeżeli łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu spadnie poniżej ustalonego dolnego progu, odpowiednia liczba uprawnień jest uwalniana z rezerwy dla państw członkowskich i dodawana do wolumenu uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji.
- (11) Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410¹⁰ zmieniono decyzję (UE) 2015/1814 i podwojono wielkość procentową służącą określeniu liczby uprawnień, które mają być każdego roku wprowadzane do rezerwy – z 12 % do 24 % do dnia 31 grudnia 2023 r.
- (12) Zgodnie z decyzją (UE) 2015/1814 w terminie trzech lat od rozpoczęcia funkcjonowania rezerwy Komisja, na podstawie analizy prawidłowości funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, dokonuje pierwszego przeglądu rezerwy i w stosownych przypadkach przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odpowiedni wniosek.
- (13) W przeglądzie szczególną uwagę zwrócono na wartość procentową służącą określeniu liczby uprawnień, które mają być wprowadzone do rezerwy, oraz na wartość liczbową progu łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu i liczbę uprawnień, które mają być uwolnione z rezerwy.
- (14) Z analizy przeprowadzonej w kontekście przeglądu rezerwy oraz oczekiwanego rozwoju sytuacji na rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla wynika, że poziom 12 % łącznej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu, które mają być wprowadzane do rezerwy każdego roku po 2023 r., jest niewystarczający, aby zapobiec znacznemu wzrostowi nadwyżki liczby uprawnień w EU ETS. W związku z tym po 2023 r. nadal powinna obowiązywać wartość procentowa na poziomie 24 %, a minimalna liczba uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy, powinna również nadal wynosić 200 mln.
- (15) Jeżeli po 2023 r. łączna liczba uprawnień znajdujących się w obiegu, które mają być każdego roku wprowadzane do rezerwy, zostanie przywrócona do poziomu 12 %, potencjalnie szkodliwa nadwyżka liczby uprawnień w EU ETS może spowodować zakłócenie stabilności rynkowej. Ponadto poziom 24 % po 2023 r. powinien zostać ustanowiony oddzielnie od ogólnego przeglądu dyrektywy 2003/87/WE i decyzji (UE) 2015/1814 w celu wzmocnienia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie ze zwiększonymi ambitnymi celami klimatycznymi Unii na 2030 r., aby zapewnić przewidywalność rynku.
- (16) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję (UE) 2015/1814,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Zmiany w decyzji (UE) 2015/1814

Art. 1 ust. 5 akapit pierwszy zdanie ostatnie decyzji (UE) 2015/1814 otrzymuje brzmienie:

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3).

„Na zasadzie odstępstwa od zdań pierwszego i drugiego do dnia 31 grudnia 2030 r. wartości procentowe i liczba 100 mln uprawnień, o których mowa w tych zdaniach, zostają podwojone.”.

Artykuł 2

Wejście w życie

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący