

6 września 2021 r.

RAPORT

# LUKA EU ETS

**Ile miliardów złotych rocznie  
zostanie bezpowrotnie wytransferowanych z Polski?**

Bilans uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w unijnym systemie handlu emisjami EU ETS dla Polski w latach 2013-2020. Oszacowanie bilansu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> dla Polski dla lat 2021-2023.

Janusz Kowalski

Poseł na Sejm RP  
Przewodniczący Parlamentarnej Zespołu  
ds. Suwerenności Energetycznej

# I. Bilans uprawnień w latach 2013-2020 dla Polski na podstawie oficjalnych danych

Bilans uprawnień emisyjnych obrazuje różnicę pomiędzy liczbą uprawnień emisyjnych otrzymanych darmowo przez Polskę w systemie EU ETS (łącznie przez polskie państwo oraz przedsiębiorstwa) oraz liczbą uprawnień jaka jest niezbędna na pokrycie rzeczywistych emisji CO<sub>2</sub> z polskich instalacji objętych systemem EU ETS. Uprawnienia darmowe otrzymują instalacje.

Dodatni bilans uprawnień oznacza, że Polska *per saldo* uzyskuje więcej uprawnień niż potrzebuje na pokrycie emisji CO<sub>2</sub>, natomiast bilans ujemny (deficyt) oznacza, że jako państwo musimy dokupić uprawnienia na rynku ponad to, co uzyskujemy za darmo. Ujemny bilans oznacza też, że liczba uprawnień jakie muszą dokupić instalacje jest większa od liczby uprawnień jaką rząd sprzedaje na aukcjach.

Dane dotyczące uprawnień emisyjnych w systemie EU ETS można znaleźć w unijnych bazach danych, takich jak np. Europejska Agencja Środowiska (EEA)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

Z punktu widzenia wyznaczania bilansu uprawnień dla całego państwa najważniejsze są następujące dane (tabl. 1):

- a) Łączna liczba uprawnień przydzielonych instalacjom - 1.1 Freely allocated allowances,
- b) Liczba uprawnień sprzedanych przez dany kraj na aukcji - 1.3 Allowances auctioned or sold,
- c) Łączne emisje z instalacji objętych systemem EU ETS - 2. Verified emissions.

**Tablica 1. Kluczowe dane o przydziale uprawnień i emisjach dla Polski z bazy danych UE w [t/rok] wg danych z 31 maja 2021 r.**

			20-99 All stationary installations		
			1.1 Freely allocated allowances	1.3 Allowances auctioned or sold (EUAs and EUAAs)	2. Verified emissions
			Darmowy przydział dla instalacji	Sprzedaż na aukcji	Emisje z instalacji
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2013	135 700 274	51 249 500	205 735 395
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2014	120 663 559	13 335 000	197 129 387
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2015	99 551 170	17 125 500	198 700 536
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2016	84 995 908	25 563 500	198 051 726
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2017	71 764 387	85 877 000	202 166 696
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2018	66 381 507	78 030 000	199 974 539
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2019	61 781 427	103 861 000	183 690 533
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2020	43 277 976	130 104 000	171 729 419

Źródło: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

Powyższe dane nie pozwalają na wyznaczenie **dla każdego roku** bilansu uprawnień (liczonego jako różnica liczby uprawnień otrzymanych przez Polskę, a liczbą uprawnień jakie są konieczne na pokrycie emisji) z następujących względów:

- 1) darmowy przydział uprawnień w przytoczonych danych obejmuje zarówno uprawnienia przydzielone dla instalacji z poziomu UE, jak i uprawnienia przydzielone dla elektroenergetyki przez rząd w ramach derogacji - art. 10c dyrektywy EU ETS,
- 2) Sprzedaż uprawnień na aukcji nie odzwierciedla w pełni liczby uprawnień otrzymanych przez rząd w systemie EU ETS w danym roku, ze względu na:

- a. zatrzymanie części uprawnień z początkowych lat okresu 2013-2020 z zamiarem ich darmowego przydzielenia dla elektroenergetyki (w ramach derogacji),
- b. sprzedaż części tej puli w ostatnich dwóch latach, ze względu na mniejszy niż planowano przydział dla elektroenergetyki.

Na podstawie ww. danych można jednak wyznaczyć bilans uprawnień dla Polski w całym okresie, uwzględniając dodatkowo liczbę uprawnień, która miała być przydzielona z puli rządowej dla elektroenergetyki, a która na skutek zmniejszenia tego przydziału została przeniesiona do sprzedaży w roku 2021 (przy założeniu, że z okresu 2008-2012 nie zostały przeniesione uprawnienia na okres 2013-2020).

**Tablica 2. Bilans uprawnień dla Polski w latach 2013-2020 na podstawie danych EU ETS w milionach ton**

			Darmowy przydział uprawnień dla instalacji	Sprzedaż uprawnień na aukcji	Łączny darmowy przydział uprawnień	Emisje z instalacji	Saldo
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2013	135,70	51,25	186,95	205,74	-18,79
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2014	120,66	13,34	134,00	197,13	-63,13
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2015	99,55	17,13	116,68	198,70	-82,02
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2016	85,00	25,56	110,56	198,05	-87,49
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2017	71,76	85,88	157,64	202,17	-44,53
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2018	66,38	78,03	144,41	199,97	-55,56
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2019	61,78	103,86	165,64	183,69	-18,05
t CO <sub>2</sub> -eq	Poland	2020	43,28	130,10	173,38	171,73	1,65
<b>Razem lata: 2013-2020</b>					<b>1 189,26</b>	<b>1 557,18</b>	<b>-367,92</b>
Liczba uprawnień przeniesiona do sprzedaży w 2021 r.					<b>34,68<sup>2</sup></b>		
<b>Razem lata 2013-2020 z uprawnieniami przeniesionymi</b>					<b>1 223,94</b>	<b>1 557,18</b>	<b>-333,24</b>
<b>Średnio rocznie (w mln t/rok)</b>							<b>- 41,65</b>

Na podstawie ww. danych bilans uprawnień w latach 2013-2020 wynosi:

Łącznie w całym okresie - deficyt uprawnień w wysokości: - 333 mln t

Średnio rocznie w całym okresie deficyt: - 41,65 mln t/rok

Powyższe dane oznaczają, że **Polska jako państwo w całym okresie 2013-2020 otrzymywała średnio ok. 41 mln ton uprawnień mniej niż wynosiły emisje z instalacji objętych systemem EU ETS**. Tyle więc *per saldo* Polska musiała dokupować uprawnień do

emisji CO<sub>2</sub>. O tyle więcej polskie instalacje uczestniczące w systemie EU ETS musiały dokupić uprawnień niż rząd sprzedawał na aukcji. Koszty tego deficytu były jednak relatywnie niskie ze względu na niskie ceny uprawnień do roku 2018 (5-10 euro/t).

<sup>2</sup> Źródło: Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Wysoki wolumenowo deficyt wystąpił pomimo tego, że w obliczeniach Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, wykonanych przed rokiem 2013 szacowano, że uprawnienia przydzielone darmo dla Polski będą większe od emisji CO<sub>2</sub>. Powodem tak dużego pogorszenia sytuacji rzeczywistej w stosunku do przewidywań

były wprowadzone na poziomie UE działania zmieniające zasady przydziału uprawnień (tzw. Backloading, a następnie mechanizm MSR - Rezerwa Stabilności Rynkowej). Warto pamiętać o tej różnicy pomiędzy prognozami, a rzeczywistym wykonaniem, oceniając przedstawione dalej oszacowania na kolejne lata.

## II. Bilans uprawnień dla Polski dla ostatnich trzech lat (2018-2020)

---

Dane dla ostatnich dwóch lat na tablicy 2 pokazują stosunkowo niewielki deficyt uprawnień w roku 2019 (-18 mln t) i nadwyżkę w roku 2020 (+1,65 mln t). Te relatywnie korzystne wartości wynikają z faktu, że w okresie tych dwóch lat rząd sprzedał duże ilości uprawnień, odłożonych w latach wcześniejszych na planowany, darmowy przydział dla elektroenergetyki. Przydział ten był uzależniony od określonych inwe-

stycji. Nie wszystkie zostały zrealizowane i w efekcie elektroenergetyce przyznano mniej darmowych uprawnień niż było to zaplanowane. Uprawnienia, które nie zostały przydzielone, rząd przeznaczył na sprzedaż w latach 2019-2021. Poniżej w tablicy 3 podano wartości deficytów uprawnień dla tych trzech lat po skorygowaniu o ww. transfery na podstawie danych Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

**Tablica 3. Korekta bilansu uprawnień emisyjnych dla Polski w latach 2018-2020**

Lata		Darmowy przydział uprawnień dla instalacji	Sprzedaż uprawnień na aukcji	Łączny darmowy przydział uprawnień	Emisje z instalacji	Bilans uprawnień
<b>A.</b>	<b>Z uwzględnieniem łącznej sprzedaży uprawnień</b>					
2018	t CO <sub>2</sub> -eq	66,38	78,03	144,41	199,97	-55,56
2019	t CO <sub>2</sub> -eq	61,78	103,86	165,64	183,69	-18,05
2020	t CO <sub>2</sub> -eq	43,28	130,10	173,38	171,73	1,65
<b>B.</b>	<b>Sprzedane uprawnienia pochodzące z lat wcześniejszych (niewykorzystane w ramach derogacji)</b>					
2018	t CO <sub>2</sub> -eq		0,00			
2019	t CO <sub>2</sub> -eq		55,80			
2020	t CO <sub>2</sub> -eq		49,52			
<b>C.</b>	<b>Sprzedaż i bilans uprawnień bez uprawnień pochodzących z lat wcześniejszych</b>					
2018	t CO <sub>2</sub> -eq	66,38	78,03	144,41	199,97	<b>-55,56</b>
2019	t CO <sub>2</sub> -eq	61,78	48,06	109,84	183,69	<b>-73,85</b>
2020	t CO <sub>2</sub> -eq	43,28	80,58	123,86	171,73	<b>-47,87</b>

Źródło danych z sekcji B - materiały Ministerstwa Klimatu i Środowiska

Dane z tablicy 3 pokazują, że rzeczywisty bilans uprawnień w ostatnich trzech latach był bardzo duży i średnio wynosił 59 mln t rocznie. Te dane są o tyle istotne, gdyż pokazują, czego możemy się spodziewać także w kolejnych latach. Warto też zwrócić uwagę, że i tak wysokie deficyty w latach 2019 i 2020 uzyskano przy znaczącym

spadku emisji. Przy czym spadek emisji w roku 2019 wynikał głównie z szybkiego wzrostu importu energii elektrycznej kosztem produkcji krajowej, a w roku 2020 dodatkowo doszedł efekt pandemii, który przynajmniej w kilku miesiącach obniżył zużycie i produkcję energii elektrycznej.

## III. Oszacowanie deficytu uprawnień CO2 dla Polski w latach 2021 – 2023

Poniżej przedstawiono oszacowanie bilansu uprawnień dla Polski w latach 2021-2023 z opisem przyjętych założeń.

**Tablica 4. Oszacowanie deficytu uprawnień w Polsce na lata 2021-2023**

Pozycja	Liczba uprawnień (mln t/rok)	Wyjaśnienie przyjętych założeń
1. Darmowy przydział uprawnień dla instalacji	40	Przydział uprawnień dla instalacji w roku 2020 wyniósł 43 mln t. Zgodnie z zasadami EU ETS w kolejnych latach przydziały te mają maleć. Przyjęto średnią dla lat 2021-2023 na poziomie 40 mln t/rok.
2. Uprawnienia otrzymywane przez rząd do sprzedaży na aukcji	65	Wg danych Ministerstwa Klimatu i Środowiska wartości te wynoszą dla lat 2021-2023 odpowiednio: 68,67 mln t/rok, 64,15 mln t/rok, 63,85 mln t/rok. Przyjęto więc średnią na poziomie 65 mln t/rok.
3. Łączny darmowy przydział uprawnień	105	Suma pozycji 1 i 2.
4. Emisje z instalacji	170	Założono niewielki spadek emisji w kolejnych latach w stosunku do poziomu z 2020 r., przyjmując, że część spadku w 2020 r. była wynikiem ograniczenia produkcji z powodu COVID-19.
<b>5. Bilans (deficyt) uprawnień</b>	<b>-65</b>	Różnica między poziomem emisji (poz. 4) a sumarycznym darmowym przydziałem (poz. 3).

Koszt deficytu dla Polski na poziomie 65 mln t/rok będzie zależał od ceny uprawnień emisyjnych. Przy cenie 54 euro/t i kursie 4,5 zł/euro wyniesie **15,8 mld zł rocznie**. Przy cenie 61 euro/t i kursie 4,5 zł/euro wyniesie **18 mld zł rocznie**. Oznacza to, że w obecnej unijnej 7-letniej perspektywie

budżetowej Polska *per saldo* przy dzisiejszych cenach CO2 straci minimum **112 mld-126 mld zł**. Zestawiając stratę *per saldo* przez Polskę 112-126 mld zł w najbliższych 7-latach z kwotą unijnych dotacji z budżetu w tym samym okresie o wartości ~500 mld zł, wniosek jest następujący:

## Polska tylko z samego faktu uczestnictwa w unijnym systemie handlu emisjami straci co najmniej 1/5 wartości dotacji w budżecie UE przydzielonych w najbliższych 7-latach Polsce.

Wartości te oznaczają, że wydatki polskich przedsiębiorstw na zakup uprawnień będą o 16-18 mld zł większe od przychodów ze sprzedaży uprawnień uzyskiwanych przez rząd. Należy mieć na uwadze powyższe, czytając pojawiające się informacje o przychodach jakie rząd uzyskuje ze sprzedaży uprawnień, a także, czytając wypowiedzi urzędników unijnych czy polityków proklimatycznych, twierdzących, że Polska zarabia na systemie handlu emisjami EU ETS.

W roku 2021 planowana jest sprzedaż ok. 34 mln t uprawnień pochodzących z lat wcześniejszych, które nie zostały przydzielone dla sektora elektroenergetyki (dane z tabl. 2). Złagodzi to nieco finansowo sytuację w bieżącym 2021 r. Jednak w kolejnych latach podane deficyty uprawnień przełożą się w pełni na podane straty finansowe dla polskiej gospodarki. Deficyt na poziomie 65 mln t został wyznaczony dla celu redukcji 40% do roku 2030. Wdrożenie uzgodnionego przez Radę Europejską w grudniu 2020 r. już celu 55% redukcji do 2030 r. pogłębi ten deficyt jeszcze bardziej.

Niestety, bez przeprowadzenia reformy unijnego systemu handlu emisjami koszty

emisji CO<sub>2</sub>, a tym samym koszty dla odbiorców energii elektrycznej i ciepła w Polsce będą nadal drastycznie rosły. Obecna sytuacja jest konsekwencją trzech strategicznych decyzji dot. nowej restrykcyjnej polityki klimatycznej podjętych na posiedzeniach Rady Europejskiej:

1. Faktycznej<sup>3</sup> zgody państw członkowskich UE na Radzie Europejskiej w dniach 12-13 grudnia 2019 r. na cel „uczynienia UE do 2050 r. neutralną klimatycznie”<sup>4</sup>;
2. Zgody państw członkowskich UE na Nadzwyczajnym Szczycie Rady Europejskiej w dniach 17-21 lipca 2020 r. na podporządkowanie budżetu UE i mechanizmu *Next Generation UE* wydatkom na cele klimatyczne<sup>5</sup>, bez zabezpieczenia polskiej ścieżki transformacji energetycznej i reformy systemu handlu emisjami EU ETS<sup>6</sup>;
3. Zgody państw członkowskich UE na Radzie Europejskiej w dniach 11-12 grudnia 2020 r. na nowy cel redukcji w UE emisji CO<sub>2</sub> na poziomie 55% do 2030 r.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf>. Zapis z konkluzji z 12.12.2019 r. o treści: „Na tym etapie jedno państwo członkowskie nie może, jeżeli o nie chodzi, zobowiązać się do realizacji tego celu; Rada Europejska wróci do tej kwestii w czerwcu 2020 r.” w żaden sposób nie zabezpieczył interesów Polski, która poparła cel „uczynienia UE do 2050 r. neutralną klimatycznie”.

<sup>4</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2019/12/12-13/>.

<sup>5</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/07/17-21/>. Polska wyraziła zgodę na to, że „30% łącznych wydatków z wieloletnich ram finansowych i instrumentu *Next Generation EU* będzie przeznaczonych na projekty klimatyczne. Wydatki z obu źródeł będą musiały być zgodne z unijnym celem, którym jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., z celami klimatycznymi UE 2030 i z porozumieniem paryskim.”

<sup>6</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

<sup>7</sup> Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/12/10-11/>





[www.suwerennoscenergetyczna.pl](http://www.suwerennoscenergetyczna.pl)

e-mail: [zespol@suwerennoscenergetyczna.pl](mailto:zespol@suwerennoscenergetyczna.pl)