

Kamilla Marchewka-Bartkowiak\*

## Wpływy budżetowe ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w systemie ETS oraz możliwe warianty ich alokacji

### Potential methods of allocating budgetary revenues, which are generated through auction of emission rights in the Emission Trading System:

In this paper the author presents an analysis of options for registering and allocating funds from the sale of rights to greenhouse gas emissions in the state budget, taking into account their volume and impact resulting from the preliminary estimates of selected research institutions and relevant EU legislation recommendations. The analysis applies to the EU countries, with a particular emphasis on Poland. It also describes proposed changes in the EU budget for 2014–2020 regarding climate policy and discusses new solutions in this field.

**Słowa kluczowe:** *handel emisjami, budżet państwa, CO<sub>2</sub>, polityka klimatyczna*  
**Keywords:** *emission trading, state budget, CO<sub>2</sub>, climate policy*

\* Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, ekspert w Biurze Analiz Sejmowych, adiunkt w Katedrze Teorii Pieniędza i Polityki Pieniężnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu;  
e-mail: kamilla.marchewka-bartkowiak@sejm.gov.pl.

## Wstęp

W komunikacie Komisji Europejskiej z marca 2011 r., dotyczącym planu działań prowadzących do przejścia na konkurencyjną gospodarkę nisko-emisyjną do roku 2050, zwrócono uwagę, że proces ten będzie wymagał nieustannych inwestycji przez najbliższe 40 lat zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych<sup>1</sup>. Komisja szacuje, iż koszty łagodzenia skutków

<sup>1</sup> COM(2011) 112 wersja ostateczna, s. 12, 13.

zmian klimatu w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 będą wynosiły ok. 125 mld euro rocznie<sup>2</sup>.

Zgodnie z zaleceniami Komisji podstawą finansowania inwestycji przyspieszających osiągnięcie przyjętych przez UE celów polityki klimatycznej powinny być środki pochodzące ze źródeł komercyjnych. Jednakże podkreśla się także konieczność wdrożenia instrumentów, takich jak preferencyjne stopy procentowe, systemy gwarancji, mechanizmy finansowania oparte na podziale ryzyka oraz potrzebę wsparcia proklimatycznych działań inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej i krajowych środków budżetowych.

Stworzenie nowych mechanizmów dla systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (w tym odpowiednie wykorzystanie uzyskanych z tego tytułu środków w budżecie państwa) mogłoby umożliwić obniżenie kosztów przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz pozwolić na przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

Wpływy budżetowe ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych stały się już przedmiotem dyskusji dotyczących nowych źródeł finansowania budżetu UE. W kolejnych latach będą one zapewne tematem wnikliwych ocen możliwości ich alokacji w budżetach krajowych państw członkowskich UE oraz zakresu wykorzystania na inwestycje proklimatyczne.

Autorka niniejszego artykułu skupiła się przede wszystkim na analizie możliwych wariantów rejestracji i alokacji środków uzyskanych ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych w budżecie państwa, uwzględniając zarówno skalę tych wpływów, wynikającą z wstępnych szacunków wybranych instytucji, jak i przyjęte w prawodawstwie UE zalecenia co do ich wykorzystania.

### **Uwarunkowania formalnoprawne mechanizmów finansowych polityki klimatycznej w Unii Europejskiej**

Zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE<sup>3</sup> od roku 2005 działa europejski system handlu emisjami (EU ETS – *emission trading system*), zgodnie z którym podmioty gospodarcze spełniające wyznaczone kryteria uzyskują uprawnienia do emisji określonej ilości CO<sub>2</sub> w czasie tzw. okresów rozliczeniowych. Przedsiębiorstwa te mogą sprzedać nadwyżkę uprawnień w przypadku przeprowadzenia inwestycji redukujących emisje lub muszą dokupić określoną ilość uprawnień, gdy nie są w stanie redukcji tej dokonać i emi-

<sup>2</sup> COM(2011) 500 wersja ostateczna, cz. 2, s. 14.

<sup>3</sup> 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.Urz. UE L 275 z 25 października 2003 r., s. 32.

tują więcej zanieczyszczeń. Całkowita liczba uprawnień oraz ich rozdysponowanie zatwierdzone jest przez Komisję Europejską.

System handlu emisjami wprowadzany był w trzech etapach. W pierwszych dwóch okresach rozliczeniowych (2005–2007 i 2008–2012) państwa członkowskie dokonywały bezpłatnej alokacji całości (lub niemal całości) uprawnień. Choć dyrektywa zezwala obecnie na sprzedaż na aukcjach do 10% uprawnień, tylko nieliczne kraje, jak Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Irlandia oraz Węgry, korzystają z tej możliwości. Zasadnicza zmiana zostanie wprowadzona od 2013 r. W trzecim okresie rozliczeniowym bowiem uczestnicy systemu będą zobowiązani do zakupu większości uprawnień emisyjnych na specjalnie organizowanych aukcjach<sup>4</sup>.

Oprócz systemu aukcyjnego do prawodawstwa UE wprowadzono także dwa dodatkowe instrumenty finansowe protokołu z Kioto (zwane zbiorczo mechanizmami elastyczności), tj. mechanizm wspólnych wdrożeń (JI – *joint implementation*)<sup>5</sup> oraz mechanizm czystego rozwoju (CDM – *clean development mechanism*)<sup>6</sup>. Mechanizmy te uwzględniono w tzw. dyrektywie łączącej (dyrektywa 2004/101/WE)<sup>7</sup>, w której umożliwiono wykorzystanie jednostek ERU oraz CER do rozliczania rocznych limitów emisji w ramach systemu handlu emisjami. Dzięki temu rozszerzono zakres instrumentów,

<sup>4</sup> Przewidziany jest także okres derogacji dla sektora elektroenergetyki wybranych krajów. W celu uzyskania derogacji, państwo członkowskie musiało przedłożyć Komisji Europejskiej do 30 września 2011 r. wniosek zawierający: potwierdzenie spełnienia kryterium progowego, metodę rozdziału uprawnień i liczbę uprawnień przewidzianych dla poszczególnych instalacji, wykaz instalacji wraz z liczbą przydzielonych uprawnień, krajowy plan inwestycyjny, zawierający także przepisy dotyczące sposobu monitoringu realizacji krajowego planu inwestycyjnego, dowody, że plan nie stwarza zakłóceń konkurencji.

<sup>5</sup> Mechanizm wspólnych wdrożeń polega na wspólnej realizacji projektów w celu redukcji gazów cieplarnianych lub wzrostu pochłaniania CO<sub>2</sub> przez kraje wymienione w załączniku 1 konwencji klimatycznej; przy czym kraj, który inwestuje w taki projekt, zalicza osiągniętą poza swoimi granicami redukcję emisji na konto swojego limitu. Głównym założeniem tego mechanizmu jest bowiem wypełnienie zobowiązań redukcyjnych przez obniżenie kosztów inwestycji przez państwo-inwestora w innym kraju w porównaniu z kosztami, jakie musiałby ponieść w ramach inwestycji krajowych. Jednostki redukcji w projektach JI nazywa się jednostkami redukcji emisji (ERU – *emission reductions units*) – mogą być generowane w okresie 2008–2012.

<sup>6</sup> Mechanizm czystego rozwoju, w ramach którego kraje wymienione w załączniku 1 konwencji klimatycznej realizują inwestycje w państwach niewymienionych w tym załączniku, przy czym – podobnie jak w przypadku JI – kraj inwestujący zalicza na swoje konto limitu osiągniętą redukcję emisji gazów cieplarnianych. Jednostkami redukcji w projektach CDM są tzw. jednostki poświadczonej redukcji emisji (CER – *certified emission reduction*).

<sup>7</sup> Dz.Urz. UE L 338 z 13 listopada 2004 r., s. 18.

pozwalających na finansowanie i obniżenie kosztów redukcji emisji gazów cieplarnianych dla państw członkowskich.

Poza tym należy dodać, że kraje UE zgodnie z porozumieniem kopenhaskim zadeklarowały zapewnienie środków na finansowanie wsparcia inwestycji proklimatycznych w krajach rozwijających się (tzw. *fast-start financing*) w wysokości 2,4 mld euro rocznie w latach 2010–2012, czyli łącznie 7,2 mld euro<sup>8</sup>. Porozumienie kopenhaskie przewiduje, że kwota ta będzie rosła, tak by w 2020 r. transfery ze strony krajów wysoko rozwiniętych sięgnęły łącznie 100 mld dolarów (73 mld euro) rocznie. Źródłem finansowania powyższych działań w skali globalnej mają być zarówno środki pochodzące z międzynarodowego rynku emisji dwutlenku węgla (który według szacunków będzie mógł wygenerować do 38 mld euro do 2020 r., oraz dodatkowo z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego), a także z międzynarodowych funduszy publicznych w kwocie od 22 do 55 mld euro rocznie do 2020 r.<sup>9</sup>

Obecnie pakiet klimatyczno-energetyczny oraz strategia „Europa 2020” to dwa główne unijne dokumenty strategiczne wyznaczające cele w dziedzinie polityki klimatycznej<sup>10</sup>. Państwa członkowskie zobowiązały się ograniczyć emisje gazów cieplarnianych do roku 2020 o 20%<sup>11</sup>, zwiększyć udział energii odnawialnej w bilansie energetycznym UE do 20% oraz podnieść o 20% efektywność energetyczną. Powyższe zobowiązania będą ważnym punktem odniesienia przy ustalaniu wieloletnich ram finansowania polityki klimatycznej i budżetu UE w okresie do 2020 r. oraz powinny oddziaływać na decyzje dotyczące alokacji krajowych środków budżetowych przeznaczonych na politykę niskoemisyjną.

## **Wpływy ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych jako źródło finansowania budżetu unijnego**

W październiku 2010 r. w komunikacie Komisji Europejskiej<sup>12</sup> zawarto propozycje dotyczące zmiany sposobu finansowania budżetu Unii Europej-

<sup>8</sup> *EU Fast start finance Report for Cancun*, Council of the European Union, ECOFIN 686, Bruksela, 9 listopada 2010 r.

<sup>9</sup> COM (2010) 86.

<sup>10</sup> Zob. m.in. na ten temat D. Adamiec, *Cele i inicjatywy Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej*, „Polityka energetyczna. Studia BAS” 2010, nr 1(21), M. Sobolewski (red.), s. 47–77.

<sup>11</sup> Cel 20% redukcji ma charakter łączny i odnosi się do UE jako całości. Poszczególne kraje członkowskie przyjęły cele indywidualne, które mogą się znacznie różnić od tej wartości. Podobnie jest też w przypadku celów dotyczących energii odnawialnej.

<sup>12</sup> COM(2010) 700 wersja ostateczna

skiej w dziedzinie zasobów własnych. Wśród nowych potencjalnych źródeł wskazano m.in. dochody pochodzące z aukcji w ramach ETS.

W dokumencie roboczym<sup>13</sup> do powyższego komunikatu Komisja Europejska szacowała możliwe wpływy do budżetu UE z części uzyskanych przez poszczególne kraje środków ze sprzedaży pozwoleń emisyjnych na 20 mld euro w 2020 r. przy odpowiednich założeniach<sup>14</sup> oraz po transferze 12% wpływów do niektórych krajów<sup>15</sup>.

Zaletą takiego rozwiązania byłoby przede wszystkim zharmonizowanie tego rodzaju dochodów budżetowych z polityką klimatyczną przyjętą na poziomie unijnym. Wskazywano także na możliwość instytucjonalnego scentralizowania handlu emisjami, co pozwoliłoby uniknąć transferów uzyskanych z tego tytułu środków do budżetów krajowych, a przez to zmniejszyć koszty administracyjne oraz poprawić nadzór nad systemem w ramach wspólnej platformy aukcyjnej.

Wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych mogą charakteryzować się jednak dużą zmiennością i ograniczeniami przy ich planowaniu, na co wskazała z kolei analiza negatywnych aspektów tego źródła finansowania. Dochody te zależą bowiem od rynkowego kształtowania się cen emisyjnych oraz od zakresu realizacji celów redukcyjnych określonych w pakiecie klimatyczno-energetycznym. Poza tym wpływy te będą także zróżnicowane w poszczególnych krajach.

Ostatecznie przeważały argumenty przeciw tej propozycji. Zaprezentowane przez Komisję w czerwcu 2011 r. założenia dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 nie uwzględniają dochodów z tytułu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komisja zaproponowała natomiast, budzący także wiele wątpliwości, podatek od transakcji finansowych. Pamiętać jednak należy, że negocjacje co do ostatecznego kształtu budżetu UE w nowej perspektywie finansowej trwać będą w 2012 r. Pomysł rozbudowania struktury zasobów własnych budżetu unijnego na bazie wspólnotowej polityki klimatycznej może zatem ponownie powrócić.

<sup>13</sup> Commission Staff Working Document Technical annexes, SEC(2010) 7000 final, Bruksela, 10 października 2010 r.

<sup>14</sup> W szacunkach przyjęto m.in. cenę za pozwolenie na poziomie 20,3 euro oraz sprzedaż 65% całości przydzielonych pozwoleń bez uwzględniania sektora lotniczego oraz innych potencjalnych sektorów, które mogą być włączone do wspólnotowego systemu aukcyjnego do 2013 r.

<sup>15</sup> Transfer ten dotyczyłby 12% uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji, rozdzielonych między określone państwa członkowskie (głównie z Europy Środkowo-Wschodniej), których emisje gazów cieplarnianych w 2005 r. były przynajmniej 20% niższe od ich emisji w roku bazowym protokołu z Kioto.

## Polityka klimatyczna a propozycje budżetu UE do 2020 r.

Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej budżet UE ma do odegrania przede wszystkim rolę katalizatora w zakresie finansowania precyzyjnie ukierunkowanych inwestycji, realizujących cele redukcyjne, w tym szczególnie technologii służących poprawie efektywności energetycznej, propagowaniu odnawialnych źródeł energii i odpowiedniej infrastruktury oraz inwestycji przeznaczonych na przystosowanie do zmiany klimatu. Temu służyć mają propozycje Komisji dotyczące nowych wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020<sup>16</sup>.

Wsparciem dla realizacji celów redukcyjnych oraz finansowania inwestycji proklimatycznych ma być przede wszystkim plan preferencyjnego traktowania przedsięwzięć, służących przystosowaniu do zmian klimatu i łagodzeniu ich skutków w ramach wszystkich tzw. dużych programów, szczególnie z obszarów:

- ▶ polityka spójności, energii i transportu,
- ▶ badania i innowacje,
- ▶ ekologizacja płatności bezpośrednich w ramach reformy wspólnej polityki rolnej,
- ▶ polityka rozwoju obszarów wiejskich.

Wskazuje się również, że polityka spójności, dysponująca programami regionalnymi, stanowić powinna główny obszar realizacji celu 20% poprawy efektywności energetycznej.

Z kolei według szacunków Komisji wydatki w obszarze badań i innowacji na potrzeby sektora rozwoju technologicznego w związku ze zmianą klimatu w latach 2010–2020 powinny wynieść ok. 50 mld euro. Część tych wydatków pokryta będzie za pośrednictwem instrumentów finansowych (emisji papierów wartościowych), część zaś ma pochodzić ze sprzedaży uprawnień emisyjnych. Przykładem w tym zakresie jest program NER 300, stworzony w celu finansowania projektów demonstracyjnych w dziedzinie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz innowacyjnych technologii energii odnawialnej. Środki programu mają pochodzić ze sprzedaży pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> w ramach rezerwy dla nowych jednostek, tzw. *New Entrance Reserve* (NER 300), przewidzianej w art. 10(a) 8 zreformowanej dyrektywy EU ETS. Kwota przeznaczona na wsparcie budowy zakładów demonstracyjnych będzie zależeć od ceny uprawnień,

<sup>16</sup> COM(2011) 500 wersja ostateczna.

przy czym szacuje się, że na lata 2011–2015 możliwe jest pozyskanie w tym programie 10 mld euro, w tym 4–5 mld euro z wpływów z aukcji uprawnień emisyjnych.

Według nowych założeń reformy wspólnej polityki rolnej 30% płatności bezpośrednich dla rolników będzie uzależnione od spełnienia tzw. dobrych praktyk w dziedzinie ochrony środowiska, w tym takich, które prowadzą do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Niezależnie od powyższych założeń proponuje się również utrzymanie w dziale 2 wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 pozycji „Środowisko i działania w dziedzinie klimatu” z budżetem w wysokości 3,2 mld euro. Z tej kwoty 800 mln euro ma być przeznaczony na program LIFE+, z którego finansowane są m.in. projekty pilotażowe w dziedzinie dostosowania do zmian klimatu i łagodzenia ich skutków.

### **Krajowe wpływy budżetowe ze sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> – wstępne szacunki**

Zgodnie z dyrektywą 2009/29/WE od 1 stycznia 2013 r. rozpocznie się trzeci etap systemu handlu emisjami, w którym mechanizm nieodpłatnego przydzielania uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> przez poszczególne rządy przekształci się w mechanizm aukcyjny<sup>17</sup>. Komisja Europejska szacuje, że do roku 2020 system aukcyjny może wygenerować roczne dochody na poziomie 30–50 mld euro, w zależności od zmian kosztów redukcji emisji i towarzyszących im wahań cen uprawnień.

W nowej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady wyraźnie podkreśla się, iż co najmniej 50% wpływów budżetowych uzyskanych z tytułu sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych powinno być przeznaczone na krajowe inwestycje proklimatyczne, w tym szczególnie na adaptację do zmian klimatu, finansowanie prac badawczo-rozwojowych w zakresie redukcji emisji, na rozwój energii ze źródeł odnawialnych, na inwestycje związane z wychwytywaniem i składowaniem gazów cieplarnianych. Poza

<sup>17</sup> Z uwzględnieniem okresu derogacji, która uprawnia do przekazywania w latach 2013–2020 darmowo części pozwoleń na emisję tzw. dużym wytwórcom energii elektrycznej. Udział pozwoleń darmowych w roku 2013 nie może być wyższy niż 70% rzeczywistej wielkości emisji, a w kolejnych latach ma się obniżać, osiągając 0% w 2020 r. Więcej na ten temat m.in. w: *Informacje wskazujące, że przydziały bezpłatnych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> nie stwarzają nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji*, Ministerstwo Środowiska, [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl); P. Ciżkowicz, *Analiza skutków gospodarczych przydziałów nieodpłatnych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w latach 2013–2020 dla producentów energii elektrycznej*, Ernst&Young, materiał niepublikowany.

tym wskazuje się także, iż ze środków tych może być sfinansowane m.in. zapobieganie wylesianiu i adaptacja do zmian klimatu w krajach rozwijających się oraz tzw. aspekty społeczne, czyli działania rekompensacyjne, w tym zwłaszcza ograniczenie kosztów związanych ze wzrostem cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych o niższych i średnich dochodach.

Należy jednak dodać, że samo określenie przez Komisję Europejską zasad alokacji wpływów z aukcji emisyjnych po 2013 r. w budżecie państwa wzbudza wiele kontrowersji. Działanie to zakwestionował m.in. rząd brytyjski, który wskazał na tworzenie w ten sposób sztucznego powiązania pomiędzy dochodami budżetowymi a specjalnie wyodrębnianymi wydatkami celowymi. Poza tym zwrócono uwagę, iż wprowadzenie ograniczeń w alokacji środków budżetów krajowych może być sprzeczne z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą pomocniczości<sup>18</sup>, choć formalnie w procesie legislacyjnym jej nie podważono.

Dotychczas instytucje unijne nie przedstawiły prognoz dotyczących wielkości środków możliwych do uzyskania od 2013 r. przez poszczególne kraje UE ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych. W przesłanych w 2011 r. do Komisji Europejskiej przez kraje członkowskie projektów reform, stanowiących uzupełnienie do programów stabilności (konwergencji), większość z nich wskazuje jedynie na planowane zmiany prawne i organizacyjne w ramach realizowanej polityki klimatycznej.

Pierwsze długoterminowe szacunki dotyczące wpływów budżetowych z aukcyjnej sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych prezentują już jednak niezależne instytuty naukowe i grupy badawcze.

W maju 2011 r. wydany został raport brytyjskiej organizacji *Climate Strategies*<sup>19</sup>, w którym dokonano m.in. symulacji podziału jednostek praw do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z przyjętymi zapisami dyrektywy unijnej z 2009 r. Na tej bazie obliczono również możliwe do uzyskania wpływy budżetowe z tytułu aukcyjnej sprzedaży w 2020 r., biorąc pod uwagę różne sektory objęte ETS. Raport ten wskazuje na relatywnie wysokie przewidywane kwoty łącznych wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w zależności od przyjętych scenariuszy cenowych. Wskazano bowiem, że w samym sektorze energetycznym przez kolejne osiem lat od wprowadzenia trzeciego etapu ETS łączne wpływy w krajach członkowskich UE mogą wynieść od 145 do 295 mld euro, a dla wszystkich sektorów objętych

<sup>18</sup> *Government's response to consultation on Commission's proposals to amend the EU Emissions Trading Scheme from 2013*, Department of Energy and Climate Change, listopad 2005 r., [www.decc.gov.uk](http://www.decc.gov.uk).

<sup>19</sup> S. Cooper, M. Grubb, *Revenue dimensions of the EU ETS Phase III*, *Climate Strategies*, maj 2011 r.



**Tabela 1. Środki ze sprzedaży uprawnień do emisji w zależności od przyjętych założeń cenowych w 2020 r. w wybranych krajach Unii Europejskiej**  
(w mln euro)

Kraj	Raport Climate Strategies		Raport Think			
	Podział uprawnień*	Wariant** 25 euro/t CO <sub>2</sub>	Wariant I 25 euro/t CO <sub>2</sub>	Wariant II 40 euro/t CO <sub>2</sub>	Wariant III 55 euro/t CO <sub>2</sub>	
Kraje strefy euro	Austria	88	2 865	832	1 323	1 819
	Belgia	96,8	5 089	1 345	2 152	2 959
	Finlandia	88	4 076	968	1 549	2 130
	Francja	88	9 973	2 793	4 469	6 145
	Grecja	103	9 764	1 777	2 844	3 910
	Hiszpania	99,4	20 957	4 821	7 713	10 605
	Holandia	88	6 562	2 462	3 938	5 415
	Irlandia	88	2 101	614	983	1 351
	Niemcy	88	50 747	12 793	20 468	28 144
	Portugalia	102,1	3 600	777	1 243	1 710
	Słowacja	129,2	2 222	720	1 152	1 585
	Słowenia	105,6	722	311	497	684
	Włochy	89,8	23 057	6 065	9 704	13 343
Kraje spoza strefy euro	Czechy	117,4	9 440	1 984	3 174	4 364
	Dania	88	3 087	651	1 042	1 433
	<b>Polska</b>	<b>128</b>	<b>24 043</b>	<b>6 378</b>	<b>10 205</b>	<b>14 031</b>
	Węgry	120,7	1 778	714	1 142	1 570
	Wielka Brytania	88	24 139	10 408	10 408	14 311

\* Podział uwzględnia 12% transfer uprawnień, rozdzielonych między określone państwa członkowskie (głównie z Europy Środkowo-Wschodniej), których emisje gazów cieplarnianych w 2005 r. były przynajmniej 20% niższe od ich emisji w roku bazowym protokołu z Kioto.

\*\* Dotyczy sektora energetycznego, produkcji cementu i stali.

Źródło: na podstawie *The impact of climate and energy policies on the public budget of EU member states*, Final Report, Think, czerwiec 2011 r., s. 18 oraz S. Cooper, M. Grubb, *Revenue dimensions of the EU ETS Phase III*, Climate Strategies, maj 2011 r., s. 27.

systemem – nawet do 360 mld euro. Zestawienie wyników badania dla wybranych krajów Unii Europejskiej prezentuje tabela 1.

Z kolei w czerwcu 2011 r. opublikowany został raport<sup>20</sup> zrealizowany w ramach projektu Think, w którym także przedstawiono scenariusze dotyczące prognoz możliwych do uzyskania środków ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przez poszczególne kraje unijne w 2020 r. Scenariusze te uzależniono od przyjętych założeń dotyczących głównie

<sup>20</sup> *The impact of climate and energy policies on the public budget of EU member states*, Final Report, Think, czerwiec 2011 r.

**Tabela 2. Średnia z prognoz na rok 2020 dotyczących wpływów budżetowych ze sprzedaży praw emisyjnych przyjętych w prezentowanych raportach w krajach strefy euro** (w mln euro)

Kraj	Przeciętny prognozowany poziom wpływów budżetowych	Kwota 50% wpływów
Austria	1 848,5	924,25
Belgia	3 217	1 608,5
Finlandia	2 522	1 261
Francja	6 383	3 191,5
Grecja	5 770,5	2 885,25
Hiszpania	12 889	6 444,5
Holandia	4 512	2 256
Irlandia	1 357,5	678,75
Niemcy	31 770	15 885
Portugalia	2 188,5	1 094,25
Słowacja	1 471	735,5
Słowenia	516,5	258,25
Włochy	14 561	7 280,5

Źródło: na podstawie danych z tabeli 1.

ceny za jednostkę emisji. Wariant pierwszy uwzględnia cenę jednostkową w wysokości 25 euro/t CO<sub>2</sub>. W wariantcie drugim założono cenę aukcyjną prognozowaną przez Komisję Europejską na poziomie 40 euro/t CO<sub>2</sub>. Z kolei prognozy w wariantcie trzecim uwzględniają cenę jednostkową na poziomie 55 euro/t CO<sub>2</sub> (tabela 1). Zgodnie z rezultatami szacunków zawartych w cytowanym raporcie, przy przyjętych założeniach, budżety wszystkich państw członkowskich mogą uzyskać w 2020 r. łączne wpływy ze sprzedaży uprawnień emisyjnych na poziomie od 57 do 125 mld euro, z czego najwyższe kwoty dotyczyć mają Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Polski.

Powyższe prognozy obarczone są oczywiście ryzykiem, które dotyczy ostatecznych ustaleń co do wyznaczonej puli jednostek sprzedawanych na aukcjach od 2013 r. (oraz puli jednostek darmowych), zmienności cen jednostek emisyjnych kształtowanych przez rynek, ale także niepewności co do zmian wskaźników makroekonomicznych poszczególnych państw UE. Jednakże zarówno wcześniej przedstawione założenia Komisji Europejskiej, jak i powyższe dane wskazują, że skala wpływów do budżetu poszczególnych państw będzie w przyszłości znacząca, co może budzić kontrowersje dotyczące ich alokacji, szczególnie ze względu na przyjęte zobowiązania polityki klimatycznej co do rozwoju działań inwestycyjnych w tym zakresie.

Aby jednak określić skalę oddziaływania wpływów ze sprzedaży praw emisyjnych na budżet państwa, dokonano symulacji dla krajów stre-

fy euro<sup>21</sup>, wykorzystując średnią z prognozowanych wpływów w 2020 r. zawartych w dwóch powyższych raportach (wariant ceny 25 euro/tonę CO<sub>2</sub> – tabela 2) w porównaniu z wybranymi danymi budżetowymi dla 2010 r. Celem tej analizy jest przede wszystkim wskazanie zakresu wpływu prognozowanych zmian finansowych, gdyby obowiązywały one już w bieżących budżetach krajowych.

### **Warianty alokacji wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych**

Zgodnie z cytowanymi wyżej zapisami obowiązującego prawodawstwa europejskiego ostatecznie przyjęto, że państwa członkowskie decydują o sposobie rozdysponowania uzyskanych wpływów ze sprzedaży uprawnień emisyjnych, z zastrzeżeniem przyjętego 50% ograniczenia, które dotyczy zarówno działań inwestycyjnych, jak i rekompensacyjnych (tzn. związanych z rekompensatą kosztów gospodarczych wynikających z realizacji celów redukcji emisji gazów cieplarnianych). Brak jest jednak szczegółowych zaleceń co do optymalizacji zasad rejestracji oraz rozdysponowania środków w budżecie państwa. Stanowiska w tej kwestii nie zajął dotychczas także Eurostat.

Należy zatem wskazać przede wszystkim na trzy sposoby możliwej rejestracji środków uzyskanych ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych (schemat 1), tj. jako:

- ▶ dochód budżetu państwa,
- ▶ źródło zasilania specjalnie wydzielonego funduszu państwowego,
- ▶ przychód budżetu, czyli źródło finansowania spłaty zadłużenia publicznego.

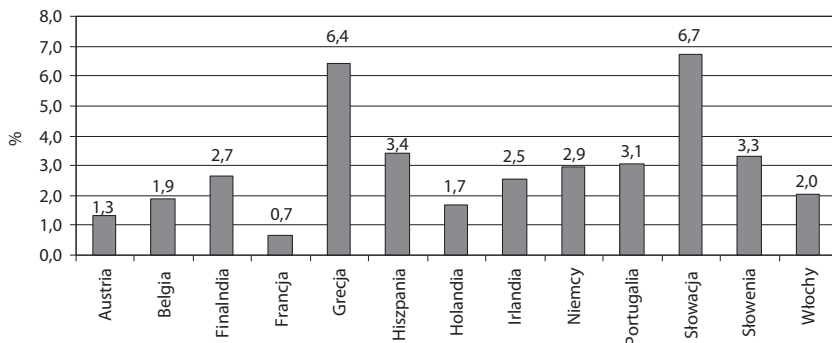
W pierwszym przypadku wszystkie środki ze sprzedaży zasilają bezpośrednio budżet państwa, stanowiąc jego tzw. niepodatkowy dochód. Skala wzrostu dochodów budżetowych ogółem będzie jednak zróżnicowana w poszczególnych krajach. Zgodnie z przedstawionymi niżej symulacjami średnio może wynieść ok. 3%, najwięcej dla Grecji i Słowacji.

Dochody budżetowe z tytułu aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych charakteryzować się będą jednak znaczną zmiennością, w zależności od rynkowego kształtowania się cen jednostek uprawnień,

---

<sup>21</sup> Nie uwzględniono krajów spoza strefy euro z powodu braku jednolitych wyliczeń w jednostkach euro.

**Wykres 1. Procentowy udział szacowanych dochodów z tytułu sprzedaży praw do emisji CO<sub>2</sub> (w 2020 r.) w dochodach budżetowych ogółem (w 2010 r.) w wybranych krajach strefy euro**



Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

co może oddziaływać niekorzystnie na planowanie i ich realizację w ramach rocznego budżetu<sup>22</sup>.

Wydaje się, że w omawianym rozwiązaniu należy rozpatrywać dwa warianty konsekwencji rozszerzenia struktury i uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych.

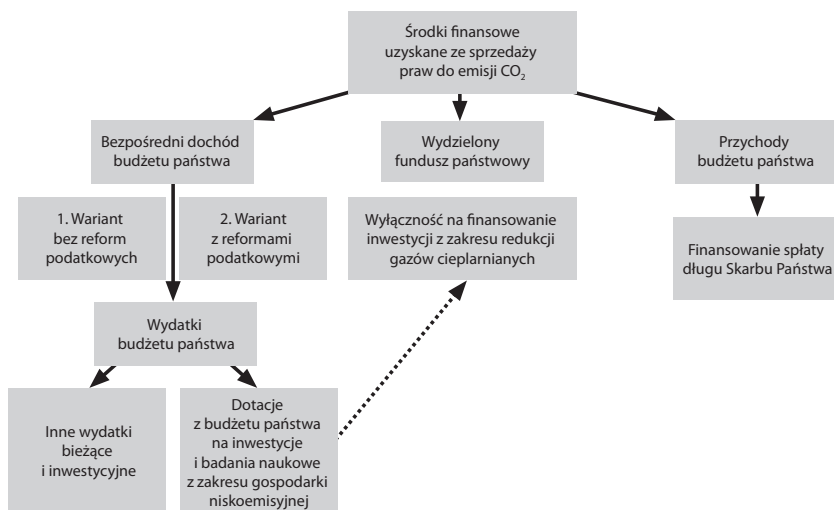
■ Pierwszy wariant przewiduje towarzyszące wzrostowi wpływów z emisji CO<sub>2</sub> zmiany w systemie podatkowym związane z przyjętymi priorytetami ich rozdysponowania.

Z jednej strony miałyby one dotyczyć rekompensat prognozowanego wzrostu cen energii energetycznej, wynikającego z konieczności kupna pozwoleń na emisje CO<sub>2</sub> przez sektor energetyczny, np. w postaci obniżenia podatków pośrednich – VAT, akcyzy oraz/lub podatku dochodowego – PIT, CIT – czy zwiększenia ulg podatkowych. Szacuje się bowiem, iż od 2013 r. w związku z realizacją przyjętej polityki klimatycznej nastąpi wzrost cen energii o ok. 20%<sup>23</sup>, który zwiększy koszty finansowe gospodarstw domowych, ale także różnych sektorów produkcyjnych.

<sup>22</sup> Według wcześniejszych szacunków, z zastosowaniem różnych modeli ekonometrycznych, ceny uprawnień do emisji mogą wahać się nawet od 4 do 44 euro/t CO<sub>2</sub> w 2020 r. Więcej na ten temat w: *Synteza analiz dotyczących skutków społeczno-ekonomicznych pakietu energetyczno-klimatycznego*, Ernst&Young, wrzesień 2008 r., s. 10–12.

<sup>23</sup> Obliczenia na podstawie modelu ROCA, *Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce*, Bank Światowy, luty 2011 r., s. 17.

### Schemat 1. Warianty alokacji środków ze sprzedaży praw do emisji CO<sub>2</sub> w budżecie państwa



Z drugiej zaś strony zmiany podatkowe mogłyby wspierać realizację inwestycji proklimatycznych niezbędnych w sektorze energetycznym, co powinno również obniżyć skalę wzrostu cen energii. Preferencje podatkowe powinny objąć przedsiębiorstwa, od których wymagać się będzie relatywnie wysokich nakładów inwestycyjnych w celu dostosowania produkcji do wymogów niskoemisyjnych.

Należy jednak wskazać także na możliwe dodatkowe zmiany podatkowe spowodowane wprowadzeniem tzw. podatku od emisji gazów cieplarnianych, inaczej podatku węglowego (*carbon tax*), który uzależniony jest od stopnia emisyjności poszczególnych rodzajów stosowanych paliw. Obecnie pięć państw UE wprowadziło podatek węglowy (Dania, Irlandia, Słowenia, Finlandia i Szwecja – tabela 3). Od 2013 r. wdrożenie podatku od emisji gazów cieplarnianych zaproponowała też Komisja Europejska<sup>24</sup>. Powyższe źródło dochodów budżetowych miałyby mieć zatem charakter uzupełniający w zmianach struktury dochodów budżetowych wynikających z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną.

<sup>24</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, COM(2011) 169/3.

Tabela 3. Podatek węglowy w krajach UE i jego wykorzystanie

Kraj	Rok wprowadzenia	Stawka euro/t CO <sub>2</sub>	Dochody w 2008 r. (w mln euro)	Wykorzystanie dochodów z podatku
Dania	1992	17	681	Programy ochrony środowiska, redukcja podatku dochodowego, wydatki socjalne
Irlandia	2009	15	250 (dane dla 2010 r.)	Programy ochrony środowiska, dotacje dla gospodarstw domowych o niskim dochodzie
Słowenia	2007	16	30	-
Finlandia	1990	20	500	Programy ochrony środowiska,
Szwecja	1991	109	2 647	Programy ochrony środowiska, redukcja podatku dochodowego

Źródło: na podstawie M.G. Paziienza, G. Iannuzzi, M. Massaro, *The impact of current climate and energy policies on the public budget of EU Member States*, Working Paper University of Florence 2011 oraz *The impact of climate and energy policies, op. cit.*, s. 14.

Dyskutowanym nadal zagadnieniem jest także możliwość uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych z tytułu nałożenia podatku VAT na przyszłe pozwolenia emisyjne sprzedawane na aukcjach<sup>25</sup>.

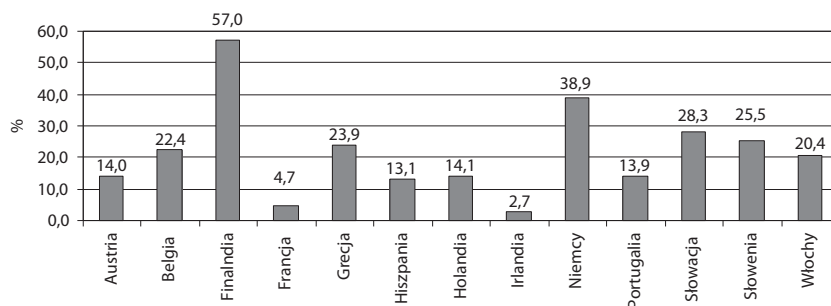
Podsumowując zatem pierwszy wariant zmian po stronie dochodów budżetowych, należy zaznaczyć, że spełniałby on klasyczne postulaty tzw. ekologicznej reformy podatkowej.

■ Drugi wariant zakłada brak zmian w systemie podatkowym. Przesłanką przemawiającą za niepodejmowaniem reform w tym zakresie może być konieczność poniesienia przez budżet ekonomicznych kosztów realizacji pakietu klimatyczno-energetycznego w postaci jednoczesnego obniżenia PKB i wzrostu bezrobocia. Zgodnie z prognozami Banku Światowego dla krajów Unii Europejskiej realizacja celów redukcyjnych skutkować będzie obniżeniem poziomu realnego PKB średnio o ok. 0,6%, a stopa bezrobocia wzrosnąć może przeciętnie o 0,2 pkt proc<sup>26</sup>. Dodatkowe dochody z tytułu sprzedaży uprawnień emisyjnych stanowiłyby zatem uzupełnienie luki dochodowej towarzyszącej tym zjawiskom, szczególnie w przypadku nadal występujących problemów z finansowaniem deficytów budżetowych (wykres 2 – symulacja dla 2010 r.).

<sup>25</sup> Patrz: M.G. Paziienza, G. Iannuzzi, M. Massaro, *The impact of current climate and energy policies on the public budget of EU Member States*, Working Paper University of Florence 2011.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

**Wykres 2. Procentowy udział szacowanych dochodów z tytułu sprzedaży praw do emisji CO<sub>2</sub> (w 2020 r.) w deficycie budżetowym (w 2010 r.) w wybranych krajach strefy euro**



Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

Rejestracja środków uzyskanych ze sprzedaży praw emisyjnych jako dochód budżetu państwa związana jest z ich dalszym rozdysponowaniem w obrębie wydatków budżetowych o charakterze zarówno bieżącym, jak i inwestycyjnym. Podobnie jak przy analizie dochodów, alokację tych środków należy rozważać zarówno z punktu widzenia działań rekompensacyjnych, jak i inwestycyjnych (choć według zaleceń KE finansowanie może objąć tylko wybrany zakres wydatków). W przypadku rozwiązań rekompensacyjnych katalog wydatków, na które wolno przeznaczyć uzyskane dodatkowe dochody, może być bardzo zróżnicowany. Bank Światowy wskazuje przykładowo na istotną rolę subsydiów płacowych w ramach wsparcia gospodarstw domowych, które powinny być rozwiązaniem korzystniejszym niż subsydiowanie sektorów dotkniętych polityką klimatyczną<sup>27</sup>. Z kolei Ernst&Young wymienia, oprócz transferów (wydatków) socjalnych, inwestycje mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy o wysokiej wartości dodanej<sup>28</sup>.

Głównym kierunkiem wykorzystania dochodów budżetowych uzyskanych z aukcji emisyjnych powinno być jednak wsparcie finansowania inwestycji realizujących cele polityki klimatycznej, zarówno krajowe cele redukcyjne, jak i inwestycje w krajach rozwijających się zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami. W tym wypadku konieczne stanie się ustalenie wysokości wydatków o charakterze wieloletnim na konkretne programy i instrumenty

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>28</sup> *Synteza analiz, op. cit.*, s. 32.

realizujące inwestycje proklimatyczne skierowane do konkretnych sektorów i przedsiębiorstw, z uwzględnieniem unijnych zasad dotyczących pomocy publicznej, które powinny w tej sytuacji ulec zmianie.

W przypadku klasyfikacji środków ze sprzedaży praw emisyjnych jako dochód budżetu państwa mogą pojawić się dodatkowo trzy zasadnicze problemy, tj.:

- ▶ konieczność oszacowania skali wymaganych działań rekompensacyjnych i inwestycyjnych w kolejnych latach,
- ▶ wyznaczenie odpowiedniej kombinacji instrumentów fiskalnych (zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej) realizujących te działania,
- ▶ przyjęcie odpowiednich zasad weryfikacji i oceny skutków ich wdrożenia w nawiązaniu do realizowanej polityki klimatycznej.

Należy dodać, że zgodnie z dyrektywą 2009/29/WE państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane będą, na mocy decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych Wspólnoty oraz wdrażania protokołu z Kioto, do systematycznego informowania Komisji o wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień emisyjnych oraz o działaniach podjętych przez władze publiczne w ramach wykorzystania ich 50% wartości na wymagane działania. Ten aspekt sprawozdawczości może jednak okazać się bardzo problematyczny, zwłaszcza w wypadku zróżnicowania zasad rozdysponowania uzyskanych dodatkowych dochodów budżetowych. Stanowić to może zatem istotną barierę możliwości weryfikacji i oceny stopnia zaawansowania poszczególnych krajów i całej UE w wypełnianiu postawionych celów klimatycznych. Przekazywanie Komisji Europejskiej szczegółowych danych dotyczących przyjętych zasad publicznego finansowania polityki klimatycznej może być także konieczne dla nowo tworzonego systemu zintegrowanych rachunków ekonomicznych środowiska<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> System zintegrowanych rachunków ekonomicznych środowiska (SEEA) opracowany wspólnie przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Bank Światowy łączy informacje dotyczące gospodarki i środowiska we wspólną strukturę ramową, aby umożliwić zmierzenie wkładu środowiska do gospodarki i oddziaływania gospodarki na środowisko. Dostarcza on decydom wskaźniki i statystykę opisową służącą do monitorowania tych interakcji, jak również bazę danych potrzebną do planowania strategicznego i analizy kierunków polityki w celu określenia bardziej zrównoważonych ścieżek rozwoju. Podstawą do wdrażania tego systemu w UE



Drugim możliwym rozwiązaniem w zakresie rejestracji środków ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych jest ich przekazanie (w całości lub części) jako przychodów specjalnie wydzielonego funduszu publicznego, którego zadaniem jest finansowanie działań i inwestycji realizujących cele polityki klimatycznej. To rozwiązanie nawiązywałoby do istoty obowiązującego obecnie tzw. systemu zielonych inwestycji – GIS (*green investment scheme*), zgodnie z którym środki uzyskiwane ze sprzedaży nadwyżek praw do emisji według protokołu z Kioto przeznaczone są wyłącznie na inwestycje na dalszą redukcję gazów cieplarnianych lub na działania adaptacyjne do zmian klimatu.

Wzorem dla specjalnych funduszy publicznych na rzecz klimatu mogą być fundusze międzynarodowe powołane przez Bank Światowy<sup>30</sup> na potrzeby realizacji celów redukcyjnych ustanowionych w protokole z Kioto. Dla wypełnienia nałożonych na poszczególne kraje zobowiązań klimatycznych, tzw. fundusze węglowe (*carbon funds*) Banku Światowego przy współudziale rządów i instytucji finansowych pokrywają koszty realizacji projektów inwestycyjnych z wykorzystaniem ustanowionych w protokole z Kioto mechanizmów elastyczności. Bank Światowy współpracuje i tworzy fundusze węglowe również z poszczególnymi krajami. Przykładem jest holenderski, hiszpański, włoski czy też duński fundusz węglowy<sup>31</sup>. Jednym z ostatnich wdrożonych rozwiązań jest także Carbon Fund for Europe utworzony przez Bank Światowy w kooperacji z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym.

Wśród krajowych funduszy publicznych powołanych dla realizacji celów polityki klimatycznej można wymienić przykład funduszu irlandzkiego zarządzanego przez agencję wykonawczą Skarbu Państwa ds. zarządzania długiem publicznym (National Treasury Management Agency) oraz fundusze niemieckie zarządzane przez bank państwowy KfW.

Rozwiązanie niemieckie może posłużyć także jako przykład nowych propozycji działań w zakresie alokacji środków uzyskanych z aukcji emisyjnych w ETS. W czerwcu 2011 r. zgodnie z przyjętą przez rząd niemiecki nową koncepcją energetyczną Niemiec zaproponowano utworzenie specjalnego funduszu publicznego (Energy and Climate Fund), który gromadziłby wszystkie wpływy uzyskane ze sprzedaży uprawnień emisyjnych od

---

jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska.

<sup>30</sup> M.in. Prototype Carbon Fund (utworzony w 1999 r.), Community Development Carbon Fund (2003) czy BioCarbon Fund (2003).

<sup>31</sup> Więcej na ten temat: [www.wbcarbonfinance.org](http://www.wbcarbonfinance.org).

2012 r.<sup>32</sup>, których kwoty szacuje się wstępnie na 300 mln euro już w 2012 r. oraz ok. 3 mld euro w 2013 r.<sup>33</sup>. Według przekazanego Komisji Europejskiej programu reform fundusz ma finansować szeroki zakres inwestycji służących podniesieniu efektywności energetycznej, rozwoju energii odnawialnej, technologii pochłaniania i magazynowania CO<sub>2</sub>, energooszczędnych renowacji budynków oraz ochronie klimatu i środowiska<sup>34</sup>.

Reasumując, wydzielenie specjalnego funduszu gromadzącego środki (lub ich część) ze sprzedaży uprawnień emisyjnych stwarza większą możliwość ich przeznaczania na realizację konkretnych przedsięwzięć przede wszystkim z zakresu działań inwestycyjnych (w tym badań) realizujących cele gospodarki niskoemisyjnej. Istotne jest jednak wyraźne zdefiniowanie zadań takiego funduszu oraz stworzenie podstaw prawnych i organizacyjnych do kompleksowego procesu finansowania inwestycji.

Biorąc pod uwagę fakt, że większość państw Unii Europejskiej w kolejnych latach borykać się będzie z problemem wysokiego długu Skarbu Państwa i koniecznością stałego jego refinansowania, w ramach alokacji środków ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych należy rozpatrzyć także wariant źródła finansowania zadłużenia publicznego<sup>35</sup>. Dokonaną symulację w tym zakresie prezentuje wykres 3.

W tej sytuacji część wpływów może zostać zapisana jako przychody budżetu państwa, choć zgodnie z unijną metodologią rachunków narodowych zmiana taka wymagałaby akceptacji Eurostatu. Uzyskane dodatkowe środki umożliwiłyby w ten sposób bezpośrednio obniżenie szerzej rozumianego zadłużenia publicznego (*general government debt*). Tego rodzaju rozwiązanie stosowane jest w niektórych krajach w ramach rejestracji np. przychodów ze sprzedaży majątku państwowego, finansujących spłatę długu. Podobieństwo w tym zakresie jest uzasadnione, gdyż podobnie jak środki ze sprzedaży praw emisyjnych przychody z prywatyzacji często są trudne do zaplanowania, a ich ostateczny poziom zależy od kształtowania się wielu wskaźników rynkowych.

Warto też dodać, że problem wysokiego długu Skarbu Państwa oraz konieczności jego zadowalającego tempa obniżania staną się szczególnie

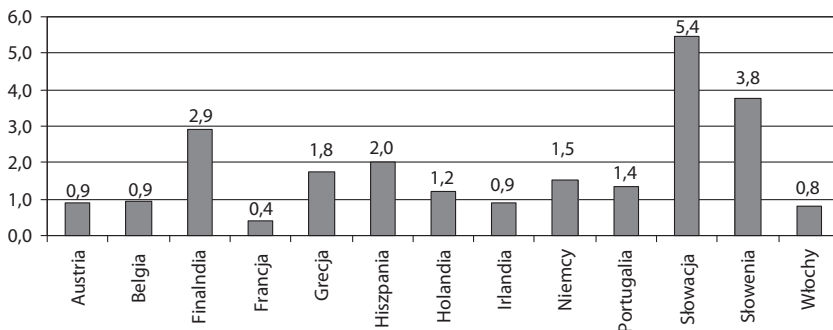
<sup>32</sup> *Cabinet adopts decisions to transform Germany's energy system. Budgetary and fiscal policy contributes to energy renewal*, Federal Ministry of Finance, 8 June 2011, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) [dostęp: 5 września 2011 r.].

<sup>33</sup> *Germany's chance and challenge – funding the energy transformation at home and abroad*, 30, June 2011, [climatequity.org](http://climatequity.org) [dostęp: 5 września 2011 r.].

<sup>34</sup> *Germany National Reform Programme 2011*, Berlin, 6 kwietnia 2011 r.

<sup>35</sup> Liczone łącznie jako sektor instytucji rządowych i samorządowych (*general government*).

**Wykres 3. Procentowy udział szacowanych dochodów z tytułu sprzedaży praw do emisji CO<sub>2</sub> (w 2020 r.) w zadłużeniu publicznym (w 2010 r.) w wybranych krajach strefy euro**



Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

istotne właśnie po 2013 r., w wyniku wdrożenia nowych rozwiązań przyjętych w drugiej reformie Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, które wymagać będą spełnienia przez wysoko zadłużone kraje UE dodatkowych zasad umożliwiających im jak najszybsze wypełnienie unijnego kryterium zadłużenia – 60% PKB<sup>36</sup>.

### **Wpływy ze sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych w Polsce – przegląd możliwych rozwiązań**

Polska jako członek UE zobowiązała się do redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z celami określonymi w pakiecie klimatyczno-energetycznym. Przystawienie polskiej gospodarki na tory niskoemisyjne będzie jednak szczególnie kosztowne ze względu na wysokie jej uzależnienie od wykorzystania węgla. W związku z tym szacuje się, że wprowadzenie w 2013 r. aukcyjnego handlu prawami do emisji gazów cieplarnianych pociągnie za sobą wysokie koszty finansowe zarówno dla przedsiębiorstw objętych ETS, jak i innych sektorów, ale także koszty dla gospodarstw domowych, głównie w postaci wzrostu cen energii elektrycznej. W wyniku

<sup>36</sup> COM(2010) 522, więcej na ten temat m.in. zob. K. Marchewka-Bartkowiak, *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 4(96).

konieczności poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych obniżeniu ulegnie wzrost gospodarczy, wzrośnie także bezrobocie, co będzie miało wpływ na zmniejszenie dochodów budżetu państwa.

W odniesieniu do powyższych wniosków zacytować należy wyniki dotychczasowych badań:

- ▶ Bank Światowy wskazuje, że realizacja strategii przejścia na gospodarkę niskoemisyjną spowoduje w Polsce osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego średnio o 1% rocznie do 2030 r., przy czym największe wydatki związane z inwestycjami w infrastrukturę energetyczną przypadną około roku 2020 i wynieść mogą nawet 2% PKB<sup>37</sup>,
- ▶ według McKinsey&Company wymagane dodatkowe inwestycje związane z redukcją emisji do roku 2030 szacuje się na 92 mld euro<sup>38</sup>, z kolei, jak wskazano w *Zielonej księdze Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciężkich*, samo wykorzystanie potencjału efektywności energetycznej wymagać będzie inwestycji rządu 100–150 mld euro do 2030 r.<sup>39</sup>,
- ▶ w raporcie Ernst&Young wykazano, że niezależnie od scenariusza wynikowego dla roku 2020 oraz 2030, uzależnionego od przyjętych założeń, nastąpi wzrost udziału wydatków gospodarstw domowych na energię elektryczną w wydatkach ogółem odpowiednio z 5,6% do 7,1%.

Jak wskazuje zatem Ministerstwo Gospodarki, niezbędne do poniesienia nakłady nie będą mogły być wygenerowane wyłącznie przez rynek. Konieczne będzie finansowanie ze środków publicznych, w zależności od przyjętego scenariusza, na poziomie 20%–50% łącznych wydatków kapitałowych. Wskazuje się zatem, że wykorzystanie m.in. środków z aukcji pozwoleń na emisje w sektorze ETS po 2012 r. będzie miało istotne znaczenie<sup>40</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że brak jest obecnie w Polsce przybliżonych nawet prognoz rządowych, dotyczących możliwych do uzyskania środków ze sprzedaży praw emisyjnych. „Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2011–2014” nie uwzględnia danych w tym zakresie. Nadal trwają ustalenia

<sup>37</sup> *Transformacja w kierunku*, op. cit., s. 17, 18.

<sup>38</sup> Ocena potencjału redukcji emisji gazów ciężkich w Polsce do roku 2030, McKinsey&Company 2009, s. 16.

<sup>39</sup> *Zielona księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciężkich*, Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, Warszawa 2010, s. 40.

<sup>40</sup> Pismo DRG-II-0700-2/3/11 z 5 września 2011 r. Ministra Gospodarki skierowane do Marszałka Sejmu RP.

co do ilości uprawnień, które ostatecznie po 2013 r. będą podlegały sprzedaży aukcyjnej w Polsce z uwzględnieniem wynegocjowanych zasad derogacji, zwiększającej pulę uprawnień bezpłatnych.

Dostępne szacunki wskazują jednak, że dochody z tego tytułu będą znaczne. W raporcie Think wskazano, że w 2020 r. średnio wpływy z tytułu sprzedaży praw emisyjnych w budżecie państwa mogą wynieść ok. 10 mld euro (tj. 6, 8, 14 mld euro w zależności od przyjętego wariantu cenowego). Na podobny poziom wskazano w raporcie Ernst&Young, blisko 8 mld euro (tj. ok. 25 mld zł). Z kolei z danych Climate Strategies wynika, iż skala tych wpływów może być nawet dwa razy większa.

Zgodnie z przyjętym niedawno rozwiązaniem, na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. nr 122, poz. 698), środki pieniężne uzyskane w wyniku zapłaty ceny zakupu uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu państwa. Zastosowany został zatem pierwszy z rozpatrywanych wyżej wariantów rozwiązań rachunkowej ich rejestracji.

Już w projekcie budżetu państwa na 2012 r. zaplanowano zatem dochody z tego tytułu w wysokości ok. 1 mld zł<sup>41</sup>. Zgodnie jednak z aktualnymi wyliczeniami Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOIBZE) dochody budżetowe z tytułu sprzedaży praw emisyjnych mogą być niższe i wynieść ok. 869 mln zł<sup>42</sup>.

Alternatywą dla powyższego rozwiązania byłoby:

- ▶ przekazanie całości lub wyznaczonej części (np. 50%) wpływów z tytułu sprzedaży praw emisyjnych do Narodowego Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który w obecnym kształcie prawnym odpowiada za operacyjne aspekty handlu prawami do emisji CO<sub>2</sub> oraz jako krajowy operator zarządza systemem zielonych inwestycji,
- ▶ stworzenie agencji wykonawczej ds. zarządzania funduszem klimatycznym, której zadaniem byłoby finansowanie wyłącznie przedsięwzięć wspierających realizację celów redukcyjnych polityki energetyczno-klimatycznej z wykorzystaniem całej puli uzyskanych środków ze sprzedaży praw emisyjnych oraz dodatkowo zdobywanie środków na rynku, inicjowanie współpracy publiczno-prywatnej dla realizacji inwestycji proklimatycznych oraz doradztwo; rozważyć

<sup>41</sup> Projekt budżetu państwa na 2012 r, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [dostęp: 5 września 2011 r.].

<sup>42</sup> Przy założeniach: 14 698 000 uprawnień (EUA) przydzielonych dla Polski, średniej ceny uprawnień EUA na 2012 r. – 13,5 euro, średni kurs euro wg NBP z 20 września 2011 r. w wysokości 4,3811 zł. Dane uzyskane bezpośrednio z KOIBIZE 22 września 2011 r.

można także przejęcie takiego funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego,

- ▶ zapisanie w budżecie części środków uzyskanych z emisji uprawnień w systemie ETS jako przychody, które podobnie jak środki z prywatyzacji wykorzystane byłyby jako źródło finansowania spłaty długu Skarbu Państwa, który według szacunków Ministerstwa Finansów w 2013 r. zbliży się do poziomu 800 mld zł<sup>43</sup>.

## Podsumowanie

W przeprowadzonej analizie wskazano, że transformacja krajów Unii Europejskiej w kierunku gospodarek niskoemisyjnych pociągnie za sobą konieczność poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych oraz rekompensaty kosztów finansowych dla społeczeństwa. Proces ten wymagać będzie uruchomienia znacznych środków publicznych. Jednym z ich źródeł staną się środki z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które wpływać będą do budżetu państwa od 2013 r.

Problemem może okazać się jednak rozdysponowanie powyższych środków. Powinny one służyć wsparciu konkretnych działań proklimatycznych ze względu na nałożone przez przepisy europejskie ograniczenia i obowiązki sprawozdawcze.

Niewątpliwie wymagane będą zatem w każdym kraju członkowskim (w tym w Polsce) szczegółowe szacunki oraz przyjęcie odpowiednich scenariuszy, dotyczących zarówno możliwych do uzyskania środków z ETS, jak i skali finansowania działań rekompensacyjnych i inwestycyjnych w zakresie polityki klimatycznej.

Po przeanalizowaniu wskazanych wariantów rejestracji i alokacji środków z aukcyjnej sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych przez kraje UE uczestniczące w ETS wydaje się, że kluczową sprawą jest zastosowanie klarownych i jednoznacznych rozwiązań rachunkowych w tym zakresie. W tej kwestii powinni jak najszybciej wypowiedzieć się także przedstawiciele Eurostatu, na których spoczywać będzie obowiązek ujednoczenia zmian rachunkowych i sprawozdawczych w procesie dostosowań sektora publicznego do realizowanej polityki klimatycznej, ale także pomocy publicznej w tym obszarze.

---

<sup>43</sup> Ministerstwo Finansów, „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2012–2015”, wrzesień 2011 r.

## Bibliografia

- Cabinet adopts decisions to transform Germany's energy system. Budgetary and fiscal policy contributes to energy renewal*, Federal Ministry of Finance, 8 czerwiec 2011 r., [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).
- P. Ciżkowicz, *Analiza skutków gospodarczych przydziałów nieodpłatnych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w latach 2013–2020 dla producentów energii elektrycznej*, Ernst&Young, materiał niepublikowany.
- S. Cooper S., M. Grubb M., *Revenue dimensions of the EU ETS Phase III, Climate Strategies*, maj 2011 r.
- EU Fast start finance Report for Cancun*, Council of the European Union, ECOFIN 686, Bruksela, 9 listopada 2010 r.
- Germany's chance and challenge – funding the energy transformation at home and abroad*, 30 czerwca 2011 r., [climatequity.org](http://climatequity.org).
- Germany National Reform Programme 2011*, Berlin, 6 kwiecień 2011 r.
- Government's response to consultation on Commission's proposals to amend the EU Emissions Trading Scheme from 2013*, Department of Energy and Climate Change, listopad 2005 r., [www.decc.gov.uk](http://www.decc.gov.uk).
- K. Marchewka-Bartkowiak, *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 4(96).
- Ministerstwo Finansów, „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2012–2015”, wrzesień 2011 r.
- Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030*, McKinsey&Company, 2009.
- M.G. PaziENZA, G. Iannuzzi, M. Massaro, *The impact of current climate and energy policies on the public budget of EU Member States*, Working Paper University of Florence 2011.
- Synteza analiz dotyczących skutków społeczno-ekonomicznych pakietu energetyczno – klimatycznego*, Ernst&Young, wrzesień 2008 r.
- Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce*, Bank Światowy, luty 2011 r.
- The impact of climate and energy policies on the public budget of EU member states*, Final Report, Think, czerwiec 2011 r.
- Zielona księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Cieplarnianych*, Społeczna Rada Narodowego Programu Redukcji Emisji, Warszawa 2010.