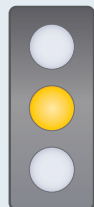


**PRZEDMIOT KONSULTACJI:** Rozporządzenie reguluje zasady aukcyjnej sprzedaży pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych, zgodnie z Dyrektywą w sprawie Handlu Limitami Emisji nr 2003/87/EC.



**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Dostawcy energii elektrycznej, energochłonne branże przemysłu.

**ZA:** • Wczesne publikowanie harmonogramu aukcji, zasad według których będą przeprowadzane oraz procedur związanych ze wspólnym nadzorem zapewni przejrzystość procesu.

**PRZECIWIW:** • Komisja zbyt późno przedstawiła niniejszy projekt.  
• Rozporządzenie nie gwarantuje, że do 2013 r. dostępna będzie na czas wystarczająca liczba pozwoleń na emisję po roku 2013.  
• Wykluczenie możliwości ustalenia „zbyt niskich” cen aukcyjnych służy jedynie interesom Państw Członkowskich.

## TREŚĆ

### Tytuł

**Projekt Rozporządzenia Komisji z 14 lipca [bez numeru] w sprawie harmonogramu, zasad administrowania aukcjami i innych kwestii związanych ze sprzedażą aukcyjną pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych,** zgodnie z dyrektywą 2003/87/EC Parlamentu Europejskiego i Rady, tworzącą system handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych w ramach Wspólnoty.

### Treść

Odniesienia dotyczą poszczególnych artykułów projektu Rozporządzenia, chyba, że zaznaczono inaczej.

#### › Tło i cele

- Zgodnie z Systemem Handlu Emisjami UE (ETS), od 2005 r. określone, działające stacjonarnie instalacje przemysłowe (np. służące dostarczaniu ciepła lub energii, produkcji i przetwarzaniu metali, produkcji papieru oraz instalacje w branży chemicznej), a także – od 2012 r. – przewoźnicy lotniczy, mogą emitować gazy cieplarniane tylko jeśli ich operatorzy posiadają stosowne pozwolenia (art. 12 (2a) oraz (3) w związku z Aneksiem I dyrektywy ws. ETS nr 2003/87/EC).
- Od 2012 r. wszystkie pozwolenia dla lotnictwa, a od 2013 r. także dla instalacji stacjonarnych nie objętych darmowym przydziałem (art. 3d (1-3) oraz art. 10 (1) dyrektywy ETS), muszą być sprzedawane przez Państwa Członkowskie w formie aukcji.
- Komisja musi w formie rozporządzenia określić szczegółowe procedury i harmonogram sprzedaży aukcyjnej (art. 3d (3) oraz art. 10 (4) dyrektywy ETS). Celem rozporządzenia ma być zagwarantowanie „otwartej, przejrzystej, ujednoczonej i niedyskryminującej” procedury sprzedaży aukcyjnej (art. 10 (4) dyrektywy ETS), tak aby:
  - terminy i porządek aukcji oraz ilość dostępnych pozwoleń były „przewidywalne”,
  - małe i średnie firmy, objęte systemem ETS, miały „pełny, równy i sprawiedliwy” dostęp do aukcji,
  - wszyscy uczestnicy procesu mieli dostęp do takich samych informacji w tym samym czasie,
  - uczestnicy nie utrudniali przebiegu aukcji,
  - organizacja aukcji i udział w nich był efektywny kosztowo, a organizacja systemu nie powodowała zbędnych wydatków administracyjnych.

#### › Zakres aukcji i „produkty sprzedaży aukcyjnej”

- Zapisy rozporządzenia odnoszą się do sprzedaży aukcyjnej (art.2):
  - pozwoleń dla lotnictwa, dotyczących okresu rozliczeniowego po roku 2012,
  - pozwoleń dla instalacji działających stacjonarnie, dotyczących okresu rozliczeniowego po roku 2013,
- Część pozwoleń przewidzianych na lata 2013 i 2014 będzie sprzedawana na tzw. wczesnych aukcjach już od roku 2011 (rec. 19 i 20, art. 10 (1) oraz Aneks I).
- Pozwolenia muszą być oferowane na sprzedaż przez Państwa Członkowskie w formie ustandaryzowanych kontraktów elektronicznych na platformie aukcyjnej (art. 4 (1)).
- Lista „produktów sprzedaży aukcyjnej” obejmuje:
  - „dwudniowe spoty” – co oznacza, że sprzedawane poprzez aukcję pozwolenia muszą być dostarczone najpóźniej drugiego dnia roboczego następującego po aukcji (art. 4 (3), art. 3 lit. C, art. 38 (2) lit. a Rozporządzenia (EC) nr 1287/2006), oraz
  - „5-dniowe kontrakty typu futures” – co oznacza, że sprzedawane poprzez aukcję pozwolenia muszą być dostarczone najpóźniej piątego dnia roboczego następującego po aukcji (art. 4 (3), art. 3 lit. d, art. 38 (3) Rozporządzenia (EC) nr 1287/2006)

#### › Licytator

- By sprzedawać na aukcjach swoje pozwolenia, Państwa Członkowskie muszą powierzyć publicznemu lub prywatnemu podmiotowi funkcję „licytatora” (art. 3 (1) lit. t, art. 22 i nast.)
- Kilka Państw Członkowskich może wskazać tego samego licytatora (art. 22 (1)).

6 września 2010 r.

### › Platformy aukcyjne i harmonogram aukcji

- By móc sprzedawać poprzez aukcje pozwolenia na emisję, Państwa Członkowskie muszą:
  - wspólnie z Komisją Europejską stworzyć ogólnounijną, wspólną platformę aukcyjną (art. 26), lub
  - stworzyć własne, krajowe platformy aukcyjne (klauzula „opt-out”, art. 30).
- Platformy aukcyjne powinny:
  - umożliwiać dostęp do aukcji przez internet
  - przeprowadzać aukcje
  - zarządzać harmonogramem aukcji
  - zapewnić system rozrachunkowo-rozliczeniowy, służący do:
    - przesyłania licytatorowi dochodów z aukcji (art. 44 i 45) oraz dostarczania wylicytowanych pozwoleń zwycięzcy aukcji (art. 46-48).
    - zarządzania „gwarancjami” (art. 3 (1) lit. II), które przed otwarciem aukcji przedstawić muszą zarówno uczestnicy aukcji (gwarancje pokrycia zobowiązań), jak i licytator (gwarancje dostarczenia pozwoleń) (art. 50).
- Platforma aukcyjna ustala „kalendarz aukcji” z wyprzedzeniem, na każdy kolejny rok kalendarzowy. Musi on zawierać „wszystkie istotne informacje” dotyczące terminów, długości „okienek aukcyjnych”, wielkości oferty, rodzaju oferowanych produktów oraz terminów płatności i dostarczenia pozwoleń (art. 8-14, art. 32).

### › Procedury aukcyjne i zasady ustalania ceny

- Uczestnicy aukcji mogą składać oferty wyłącznie na platformach aukcyjnych.
- „Okienko aukcyjne”, w trakcie którego licytujący mogą składać, modyfikować lub wycofywać oferty (art. 5, art. 6(3)), musi być otwarte co najmniej przez dwie godziny (art. 8 (1)).
- Licytujący mogą składać oferty dotyczące co najmniej 500 pozwoleń (tworzących jedną „całość”) lub ich wielokrotności (art. 6 (1)), nie widząc ofert składanych przez innych licytujących.
- „Cenę aukcyjną rozliczeniową” pozwoleń ustala się przed zamknięciem „okienka aukcyjnego” w następujący sposób:
  - wszystkie oferty szeregowane są według ich wartości. Jeśli cena podana w kilku ofertach jest taka sama, kolejność ustala się poprzez losowanie (art. 7 (2)),
  - liczba pozwoleń, których dotyczą uszeregowane oferty, jest sumowana, zaczynając od oferty najlepszej cenowo (art. 7 (2)),
  - cena oferty, przy której zsumowana liczba pozwoleń osiągnęła lub przekroczyła ilość oferowanych na aukcji pozwoleń, stanowi cenę aukcyjną rozliczeniową (art. 7 (2)).
  - wartość wszystkich ofert, które przekraczają cenę aukcyjną rozliczeniową, jest sprowadzana do poziomu tej ceny (art. 5, art. 7 (3)).
- Aukcja jest unieważniana, w przypadku:
  - zakłóceń w działaniu systemu informatycznego (art. 9)
  - gdy liczba pozwoleń, na które złożono oferty, okaże się mniejsza od liczby oferowanych pozwoleń (art. 7 (5)), lub
  - gdy aukcyjna cena rozliczeniowa jest „znacząco” niższa od ceny pozwoleń na rynku wtórnym, notowanych tuż przed i w trakcie „okienka aukcyjnego” (art. 7 (6)).

### › Dostęp do aukcji

Bezpośrednie oferty mogą być składane wyłącznie przez następujące podmioty (art. 15-21):

- operatorów stacjonarnych instalacji przemysłowych lub operatorów lotniczych, posiadających rachunek i składających oferty na własny rachunek, łącznie z podmiotami stowarzyszonymi,
- grupy biznesowe operatorów instalacji stacjonarnych lub operatorów lotniczych, składające oferty na własny rachunek i działające w roli przedstawiciela swoich członków,
- podmioty publiczne lub należące do Państw Członkowskich, kontrolujące dowolnego operatora instalacji stacjonarnych lub operatora lotniczego,
- instytucje bankowe, uprawnione do tego zgodnie z dyrektywą 2004/39/EC,
- instytucje bankowe, uprawnione do tego zgodnie z dyrektywą 2006/48/EC.

### › Nadzorca aukcji

- Wszystkie aukcje na wszystkich platformach aukcyjnych będą monitorowane przez ogólnounijnego nadzorcę (art. 24 (1)).
- Nadzorca aukcji składa raporty Komisji Europejskiej (art. 25):
  - co miesiąc, na temat „sprawiedliwego i otwartego” dostępu do aukcji, przejrzystości i ustalania cen podczas przeprowadzonych aukcji,
  - co roku – dotyczące w szczególności działań naruszających zasady konkurencji i zakłóceń wolnego rynku

### › Zakłócenia wolnego rynku: zapobieganie transakcjom typu „insider dealing” i manipulacjom rynkiem.

- Żadna osoba posiadająca „informacje z wewnątrz” (inside information), które mogą wpłynąć na wartość składanych ofert, nie może ich wykorzystywać (art. 38-40).
- Manipulacje rynkiem są zabronione (art. 41). Dotyczy to kupowania lub sprzedawania pozwoleń przed aukcją w takim celu, by aukcyjna cena rozliczeniowa ustalona została na „nienormalnym lub sztucznym” poziomie (art. 37, lit. b).

## Zmiany w porównaniu z obecnym stanem prawnym

Dotąd nie istniały ogólnounijne regulacje dotyczące aukcyjnej sprzedaży pozwoleń na emisję.

## Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

6 września 2010 r.

## Tło polityczne

Znaczenie systemu Handlu Limitami Emisji (dyrektywa ETS 2003/87/EC) dla Polityki Klimatycznej UE będzie po roku 2013 znacząco rosło – głównie ze względu na zapisy Pakietu Klimatycznego z 23 kwietnia 2009 r. (dyrektywa 2009/29/EC). Podczas gdy dotąd to każde z Państw Członkowskich ustalało krajowy pułap dostępnych pozwoleń, od 2013 r. ustalona będzie ich ogólnounijna liczba („EU Cap”, art. 9 ETS, według Decyzji Komisji C(2010) 4658 z 9 lipca 2010 r. pozwoleń na rok 2013 będzie 1 926 876 368), która stopniowo do roku 2020 zostanie zredukowana o 21 proc. w porównaniu z rokiem 2005. Podobnie, rozdział uprawnień, który w trakcie dwóch pierwszych okresów rozliczeniowych ETS (2005-2007 oraz 2008-2012) prowadzony był przez Państwa Członkowskie na podstawie „Krajowych Planów Rozdziału Uprawnień” (NAP), będzie, w trzecim okresie rozliczeniowym (2013-2020) regulowany na poziomie UE. Obecny system przeważnie darmowego przydziału uprawnień będzie stopniowo przekształcany w system aukcyjny, tak by od 2013 r. co najmniej 50 proc., a od 2027 r. niemal wszystkie uprawnienia sprzedawane były poprzez aukcje. W drodze wyjątku, energochłonne sektory energetyczne, w przypadku których istnieje „znaczące ryzyko”, że przeniosą się do krajów pozaunijnych o mniej restrykcyjnych przepisach (tzw. ucieczka emisji – carbon leakage), będą otrzymywać darmowe pozwolenia również po roku 2013 (art. 10a (12)).

## Procedura prawna

14 października 2010

Przyjęcie oświadczenia komitetu krajowych ekspertów ds. zmian klimatu i przesłanie Projektu Rozporządzenia do Rady i Parlamentu Europejskiego

## Data nie ustalona

Przyjęcie przez Radę, o ile Parlament Europejski i Rada nie wniosą sprzeciwu, w terminie trzech miesięcy od otrzymania dokumentu

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja Generalna ds. Ochrony Klimatu

## Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna: Art. 192 TFEU (Środowisko) w związku z art. 3d (3) oraz art. 10 (4) dyrektywy ETS (2003/87/EC)

Forma kompetencji prawnych: Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)

Procedura legislacyjna: Procedura regulacyjna połączona z kontrolą (art. 5a decyzji 1999/468/EC)

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Zgodnie z art. 10 (3) dyrektywy ETS 2003/87/EC, Komisja powinna przyjąć rozporządzenie dotyczące sprzedaży aukcyjnej pozwoleń najpóźniej do 30 czerwca 2010 r. Innymi słowy, niniejszy Projekt, datowany na 14 lipca 2010 r., pojawił się zbyt późno – w tej sytuacji Rozporządzenie nie może zostać przyjęte szybciej niż jesienią 2010 r. Tymczasem dokument jest pilny, ponieważ już począwszy od roku 2011 r. na aukcjach sprzedawane mają być pozwolenia na emisję na rok 2013 i kolejne.

Pozwoleń potrzebują w szczególności producenci energii – zwykle zawierają oni bowiem długoterminowe kontrakty dotyczące dostaw energii i w momencie ich podpisywania chcą mieć pewność, że w chwili dostawy będą mieli odpowiednią ilość pozwoleń na emisję. Dlatego też rozporządzenie powinno zagwarantować, że od roku 2011 r. dostępna będzie wystarczająca liczba pozwoleń na rok 2013 i kolejne. Liczba koniecznych pozwoleń nie jest jednak uregulowana w projekcie Rozporządzenia. Zamiast tego, w punkcie 19 wspomina się jedynie, że zostanie ona przedstawiona w Aneksie do Rozporządzenia, i że zostanie określona „tak szybko, jak to możliwe po przyjęciu Rozporządzenia”. Jeśli te pozwolenia nie będą dostępne, przedsiębiorstwa, działające w warunkach długoterminowych kontraktów będą zdobywać pozwolenia będące na rynku w ramach trwającego obecnie okresu rozliczeniowego, lub też kupią odpowiednie kontrakty typu futures u pośrednika, który gromadzi pozwolenia lub liczy na ich uzyskanie w przyszłości. W rezultacie takich praktyk, ceny pozwoleń na emisję chwilowo wzrosną.

### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Procedury, przewidujące wczesną publikację kalendarza aukcji oraz określające ich przebieg, jak również dotyczące ogólnounijnego nadzorca aukcji, zapewniają przejrzystość procesu sprzedaży.

Przepis, zgodnie z którym aukcja może być unieważniona, jeśli rozliczeniowa cena aukcyjna będzie „znacząco” niższa od ceny na rynku wtórnym jest jednak błędny. Chroni Państwa Członkowskie przed „zbyt niskimi” zyskami z aukcji. Celem aukcji jest jednak efektywny rozdział pozwoleń na emisję, a nie zapewnianie profitów Państwom Członkowskim. Istnieją już skuteczne narzędzia służące unikaniu manipulacji aukcjami, w postaci przepisów dotyczących monitorowania aukcji oraz zabraniających handlu z wykorzystaniem informacji zastrzeżonych (insider dealing) oraz manipulowania rynkiem. Dlatego też nie są potrzebne żadne inne mechanizmy do radzenia sobie ze „zbyt niskimi” cenami.

6 września 2010 r.

Jest bardzo prawdopodobne, że co najmniej kilka Państw Członkowskich stworzy swoje własne, krajowe platformy aukcyjne. Będzie to prowadziło do powstania dodatkowych kosztów dla firm, które będą rejestrowały się na kilku platformach. Istnienie kilku platform zapewni jednak oferentom lepszą ochronę przed skutkami wstrzymania handlu na platformie, spowodowanego manipulacją lub awarią systemu informatycznego.

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

W przypadku, gdyby od roku 2011 dostępnych było zbyt mało pozwoleń na emisję, wzrosłyby ceny pozwoleń. To samo stanie się, jeśli aukcje będą unieważniane ze względu na „zbyt niską” cenę. Będzie to miało negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

#### Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Finansowe obciążenia w postaci systemu handlu pozwoleniami na emisję wprowadzono dyrektywą ETS 2003/87/EC. Proponowane Rozporządzenie prowadzi zasadniczo do zapewnienia przejrzystości procesu sprzedaży aukcyjnej. Wspomniane kwestie, związane z uruchomieniem aukcji w 2011 r. oraz nie akceptowaniem „niskich cen” mają negatywny wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji – sprawiają bowiem, że pozwolenia są bez powodu za drogie.

### **Ocena prawna**

#### Kompetencje prawne

UE może podejmować działania dotyczące środowiska związane z ochroną klimatu (art. 192 TFEU). Komisja jest też uprawniona do regulowania procesu sprzedaży aukcyjnej pozwoleń dla lotnictwa i stacjonarnych instalacji przemysłowych (art. 3d (3) oraz art. 10 (4) dyrektywy ETS 2003/87/EC).

#### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

#### Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

#### Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Nie budzi wątpliwości.

### **Rozwiązanie alternatywne**

Aukcje nie powinny być unieważniane tylko dlatego, że aukcyjna cena rozliczeniowa jest „znacząco” niższa od ceny na rynku wtórnym. Ten przepis powinien być usunięty. Dodać należy natomiast zapis, że aukcje są unieważniane tylko wówczas, gdy pojawi się powód do podejrzeń o manipulację.

### **Możliwe przyszłe działania Unii**

Trudne do przewidzenia.

## **WNIOSKI**

Rozporządzenie powinno być już dawno przyjęte – przed 30 czerwca 2010 r. Komisja, przedstawiając dokument 14 lipca, jest więc mocno spóźniona. Zaproponowana regulacja nie gwarantuje, że od 2011 r. w sprzedaży aukcyjnej zaoferowana zostanie wystarczająca liczba pozwoleń na okres rozliczeniowy rozpoczynający się w 2013 r. Wczesna publikacja kalendarza aukcji, zasad dotyczących sprzedaży oraz działalności wspólnego nadzorca aukcyjnego prowadzi do przejrzystości procesu sprzedaży. Pomysł unieważniania aukcji ze względu na to, iż rozliczeniowa cena aukcyjna jest „znacząco” niższa od ceny na rynku wtórnym trzeba jednak odrzucić – służy on bowiem jedynie mnożeniu zysków Państw Członkowskich.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)