



## STANOWISKO

### Forum Branżowych Organizacji Gospodarczych w zakresie wdrażania Dyrektywy EU ETS i aukcjoningu

#### I. Stan realizacji Pakietu 3x20 i Dyrektywy 29/2009/WE w zakresie wdrażania aukcjoningu w UE i w Polsce.

1. Pakiet klimatyczno-energetyczny 3x20. W ramach jednostronnych zobowiązań ekologicznych Unia Europejska wyznaczyła na 2020 rok cele ilościowe tzw. 3x20 %, tj. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20 % w stosunku do roku 1990, zmniejszenie zużycia energii o 20 % w porównaniu z prognozami dla UE na 2020 rok, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20 % całkowitego zużycia energii w UE, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10 %. W grudniu 2008 został przyjęty przez UE pakiet klimatyczno-energetyczny, w którego skład wchodzi cztery akty prawne:

- Dyrektywa PE i Rady 2009/28/WE (Dyrektywa OZE)
- Dyrektywa PE i Rady 2009/29/WE (Dyrektywa EU ETS)
- Dyrektywa PE i Rady 2009/31/WE (Dyrektywa CCS)
- Decyzja PE i Rady 2009/406/WE (Decyzja non ETS)

2. 5 czerwca 2009 roku została opublikowana Dyrektywa PE i Rady 2009/29/WE, zmieniająca Dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. Dyrektywa EU ETS). Znowelizowana Dyrektywa EU ETS, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustanawia aukcjoning jako podstawową metodę rozdziału uprawnień do emisji. Dyrektywa precyzuje, że w trzecim okresie rozliczeniowym (lata 2013-2020), wszystkie uprawnienia nie przydzielone bezpłatnie muszą być sprzedane w drodze aukcji.

3. Zgodnie z art.10a ust. 2 Dyrektywy EU ETS całkowita liczba uprawnień, które zostaną przeznaczone do sprzedaży w drodze aukcji musi być podana przez Komisję Europejską do publicznej wiadomości najpóźniej do 31 grudnia 2010 roku. Zostanie ona rozdzielona pomiędzy kraje członkowskie w oparciu o klucz 88% / 10% / 2%, gdzie:

- 88% - to liczba uprawnień rozdysponowana w oparciu o udział emisji z EU ETS w 2005 lub 2005-2007 (przyjmowana jest wyższa wartość);
- 10% - to liczba uprawnień podlegająca redystrybucji w oparciu o kryterium PKB/mieszkańca zgodnie z wartościami określonymi w załączniku IIa Dyrektywy (dla Polski wartość ta wynosi 39%);
- 2% - to liczba uprawnień podlegająca redystrybucji w oparciu o dotychczasowe wysiłki redukcyjne, zgodnie z wartościami w załączniku IIb Dyrektywy (Polska otrzymała 27% tej puli).

## FORUM BRANŻOWYCH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH

4. Zgodnie z art. 10 ust. 4 Dyrektywy EU ETS na pół roku przed podaniem do publicznej wiadomości ogólnej liczby uprawnień do sprzedaży na aukcji (30 czerwca 2010 roku) Komisja Europejska ma wydać Rozporządzenie w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży uprawnień na aukcji. Pomimo, że konsultacje społeczne prowadzone przez KE trwają od czerwca 2009 roku to projekt Rozporządzenia dot. aukcjoningu pojawił się dopiero (w wersji angielskiej) w kwietniu 2010 roku.
5. Dyrektywa zaleca aby przynajmniej 50% przychodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień z puli 88 % oraz 100% przychodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień z puli 10% i 2% (w przypadku Polski będzie to sumarycznie ok. 66 % z tytułu sprzedaży wszystkich uprawnień) powinno być wykorzystane na jeden z dziewięciu określonych w dyrektywie celów związanych z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych przedstawionych w tej dyrektywie.

### II. Realizacja pakietu 3x20 wraz z Dyrektywą 29/2009/WE bez udziału największych światowych emitentów nie gwarantuje osiągnięcie założonych celów ekologicznych.

1. Najprawdopodobniej pakiet klimatyczno-energetyczny 3x20 w krajach UE zostanie wdrożony. Należy jednak odpowiedzieć na pytanie jakim kosztem? Jeżeli w najbliższym czasie nie zostanie podpisane globalne porozumienie klimatyczne, które będzie ustanawiało podobne warunki funkcjonowania dla przedsiębiorstw na świecie jak pakiet 3x20 dla przedsiębiorstw w UE to koszty jednostronnego wdrażania pakietu 3x20 ponoszone przez kraje UE będą ogromne i całe przedsięwzięcie traci sens. W takim przypadku po roku 2013 energochłonne i wysokoemisyjne gałęzie przemysłu UE (szczególnie w Polsce ze względu na 95% nawęglenie gospodarki) zagrożone będą upadkiem i przeniesieniem produkcji poza UE przy zbliżonym do zerowego efekcie redukcji emisji gazów cieplarnianych na świecie. Przemysł UE przyczynia się jedynie do 6,5 % światowej emisji gazów cieplarnianych.
2. Aukcjonowanie prowadzi do zabrania środków z sektora przedsiębiorstw i przekazania ich do budżetu, pozbawiając przemysł kapitału na inwestycje w technologie ograniczające emisje gazów cieplarnianych. Na obecnym etapie wdrażania Dyrektywy EU ETS i aukcjoningu trudno jest szukać rozwiązań alternatywnych. Aby negatywne skutki wdrożenia tych rozwiązań były możliwe do zaakceptowania należy podjąć szybko następujące działania:
  - wdrożyć rozwiązania pozwalające na efektywne skierowanie najlepiej 85-100% przychodów z aukcjoningu z powrotem do przemysłu na realizację przedsięwzięć związanych z szeroko rozumianą redukcją emisji gazów cieplarnianych. Dotyczy to w szczególności przemysłów wrażliwych na konkurencję międzynarodową, które nie mogą przenieść kosztu uprawnień do emisji w cenę produktu. Na 1,5 roku przed wdrożeniem aukcjoningu jako podstawowego narzędzia realizacji Dyrektywy EU ETS brak jest w Polsce unormowań prawnych, które by regulowały proces alokacji przychodów z aukcjoningu. **Jeżeli w krótkim czasie nie zostanie uregulowany problem alokacji przychodów z aukcjoningu w sposób umożliwiający zwrotne kierowanie pozyskiwanych w ten sposób środków do przedsiębiorców, z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych zmniejszających ich obciążenia powodowane polityką klimatyczną, to:**
    - nastąpi wyprowadzenie z przedsiębiorstw produkcyjnych ogromnych środków finansowych, co doprowadzi do utraty konkurencyjności, ograniczeń produkcji i w konsekwencji likwidacji całych branż polskiego przemysłu;
    - w firmach, którym mimo wszystko uda się przetrwać, powstanie wieloletnia luka inwestycyjna, w czasie trwania której przygotowanie ewentualnych przedsięwzięć inwestycyjnych będzie się wiązało z koniecznością wygoszparowania środków na rozwój, pochodzących z prowadzenia ekonomicznie uzasadnionej działalności obciążonej pełnymi kosztami, wynikającymi z wątpliwie uzasadnionej ideologii;
    - z uwagi na wielkość obciążeń z tytułu emisji gazów cieplarnianych, po 2013 roku nie będą możliwe żadne poważne przedsięwzięcia inwestycyjne związane z redukcją gazów cieplarnianych zarówno w energetyce jak i przemyśle.
  - doprowadzić do ustalenia w UE benchmarków niedyskryminujących polskiej gospodarki – szczególnie w energetyce opartej w 95% na węglu. (Jeżeli zostałyby wdrożony

## FORUM BRANŻOWYCH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH

proponowany przez KE współczynnik wielopaliwowy 465 kg CO<sub>2</sub>/MWh, będzie to oznaczać upadek wytwarzania energii elektrycznej na węglu oraz wydobycia węgla w Polsce – rzeczywista emisyjność polskiej energetyki to 950 kg/MWh);

- doprowadzić do stworzenia na poziomie UE skutecznego systemu rekompensat dla instalacji, które uznaje się za narażone na znaczne ryzyko ucieczki emisji CO<sub>2</sub>, w tym przede wszystkim kosztów związanych z emisjami gazów cieplarnianych przeniesionych w cenie energii elektrycznej zgodnie z punktem (27) Dyrektywy 29/2009/WE;
- wdrożenie Pakietu 3x20 i aukcjoningu jako elementu wykonawczego Dyrektywy EU ETS jest największym programem gospodarczym w historii Polski, dlatego niezrozumiałe jest jego realizowanie na poziomie Społecznej Rady Narodowego Programu Redukcji Emisji bez wzięcia pełnej odpowiedzialności za skutki podejmowanych działań przez rząd;
- opracowanie raportu nt. finansowych skutków wdrożenia aukcjoningu dla polskich przedsiębiorstw po 2013 roku i na jego podstawie zaproponowanie odpowiednich działań łagodzących te skutki np.:
  - zmniejszenie obciążeń podatkowych (parapodatkowych, akcyzowych) dla najbardziej zagrożonych sektorów;
  - liberalizacja rynku energii w Polsce – zmniejszy to obecnie ponoszone koszty pozyskania energii i surowców energetycznych (np. gazu ziemnego);
  - budowę i modernizację połączeń transgranicznych Polski z sąsiednimi krajami w zakresie linii elektroenergetycznych i gazociągów – pozwoli to na import tańszej energii elektrycznej i gazu;
  - udzielenie innej dopuszczalnej prawem pomocy finansowej firmom najbardziej dotkniętym skutkami wdrożenia Dyrektywy EU ETS i aukcjoningu po 2013 roku z wykorzystaniem środków pochodzących ze sprzedaży jednostek AAU oraz funduszy NFOŚiGW.

**W przypadku niewykonania powyższych działań jedynym alternatywnym rozwiązaniem dla ratowania polskiej energetyki opartej na węglu oraz innych emisyjnych i energochłonnych gałęzi przemysłu przed upadkiem, pozostanie wnioskowanie o zmianę zapisów Dyrektywy lub nawet całego pakietu klimatyczno-energetycznego 3x20.**

### III. Rozporządzenia KE w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (projekt 6 kwietnia 2010 rok).

Dyrektywa EU ETS nakłada na Państwa Członkowskie określone wymagania jakie powinna spełniać aukcja. Te wymagania to przede wszystkim:

- zapewnić operatorom, a w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom objętych EU ETS, swobodny, sprawiedliwy, i równy dostęp do aukcji;
- zapewnić wszystkim uczestnikom dostęp do tych samych informacji i w tym samym czasie oraz zapobiec zakłóceniom przebiegu aukcji przez uczestników;
- zapewnić opłacalność aukcji unikając zbędnych kosztów administracyjnych.

Po wstępnej analizie można stwierdzić, że projekt rozporządzenia, który był przygotowany na podstawie wcześniej przygotowanej ankiety praktycznie spełnia większość tych wymagań jednak posiada pewne mankamenty:

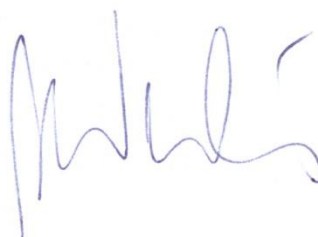
- nie zawiera konkretnych zabezpieczeń przed zdominowaniem aukcji przez dużych graczy rynkowych i dyskryminacją małych i średnich przedsiębiorstw w postaci np. wprowadzenia maksymalnej wartości oferty złożonej przez jednego użytkownika (np. 20% uprawnień dostępnych na jednej aukcji);
- nie zawiera skutecznych zabezpieczeń przed niekontrolowanym np. spekulacyjnym wzrostem cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> zbywanych na aukcjach, zgodnie z art. 29 a Dyrektywy EU ETS. Same zapisy dyrektywy, które przewidują podjęcie działań dopiero przy trzykrotnym wzroście cen uprawnień są również niewystarczające;

## FORUM BRANŻOWYCH ORGANIZACJI GOSPODARCZYCH

- powołanie platform aukcyjnych innych niż ogólna platforma aukcyjna jest obwarowane ograniczeniami i dodatkowymi obowiązkami;
- art. 8 pkt.6 – „W przypadku, gdy aukcyjna cena rozliczeniowa jest znacznie mniejsza od cen na rynku wtórnym panujących w trakcie i bezpośrednio przed aukcją, aukcja zostaje anulowana”. Taki „otwarty” zapis jest kontrowersyjny i będzie polem do manipulacji i sporów, **ponadto eliminuje możliwość wpływania obrotu dużymi wolumenami uprawnień na rynku pierwotnym na zmniejszenie ich ceny hurtowej poniżej poziomu ukształtowanego na rynku wtórnym, który jest rynkiem detalicznym, z natury rzeczy droższym bo przenoszącym koszty i ryzyka obu segmentów – hurtowego (pierwotnego) i detalicznego (wtórnego);**
- art. 11 przewiduje, że tylko od roku 2011 do 2014 uprawnienia do emisji będą częściowo zbywane na aukcjach również na lata przyszłe, zaś od 2015 roku tylko na rok bieżący pomniejszone oczywiście o nieodpłatne zgodnie z art. 10 i 11a Dyrektywy EU ETS. Taki mechanizm zbywania uprawnień powoduje brak przewidywalności kosztów emisji CO<sub>2</sub> dla przedsiębiorstw co jest szczególnie istotne przy sporządzaniu projekcji finansowych dla przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z emisją gazów cieplarnianych;
- niekompletne załączniki, które mają być uzupełnione w terminie późniejszym, uniemożliwiają na tym etapie kompleksową ocenę rozporządzenia.

Jak widać Dyrektywa EU ETS jak i główny jej element realizacyjny – aukcjonowanie niosą ze sobą szereg realnych zagrożeń, dlatego przy jej wdrażaniu trzeba pamiętać o jej kluczowym zapisie:

***„Niniejsza Dyrektywa ma na celu spełnienie zobowiązań WE oraz jej Państw Członkowskich, przez skuteczny europejski obrót przydziałami emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia”.***



Andrzej Werkowski  
Przewodniczący III Kongresu  
Forum Branżowych Organizacji Gospodarczych