

Założenia auctioningu - przegląd wybranych kwestii decyzyjnych w świetle aktualnych konsultacji społecznych projektu rozporządzenia Komisji Europejskiej

Autor: Michał Głowacki radca prawny

Komisja Europejska czeka do 3 sierpnia 2009 r. na uwagi i propozycje dotyczące założeń do projektu rozporządzenia o auctioningu uprawnień do emisji CO₂. Niemcy promują i wdrażają własną koncepcję aukcji giełdowych. Niebawem okaże się, czy polskie firmy i rząd wezmą aktywny udział w wypracowaniu korzystnych (a przynajmniej nie szkodzących polskiej gospodarce) rozwiązań, czy też pozostaną w tym procesie statystami.

Założenia do projektu rozporządzenia Komisji Europejskiej

Zgodnie z informacjami prasowymi trwają publiczne konsultacje założeń do projektu rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczącego przyszłego systemu auctioningu uprawnień do emisji CO₂ w trzecim i następnym okresach rozliczeniowych.

Upubliczniony dokument pod tytułem: Technical Aspects of Emissions Allowances Auctions dostępny jest w Internecie. Zainteresowanym uczestnikom procesu umożliwiono wypełnienie internetowego formularza zawierającego szczegółowe pytania w zakresie poszczególnych elementów systemu.

Przypomnijmy, iż wydanie przez Komisję Europejską rozporządzenia w sprawie aukcji, wg harmonogramu przewidzianego w znowelizowanej Dyrektywie 2003/87/EC, przewidziane jest najpóźniej do 30 czerwca 2010 r. (artykuł 10 pkt 4 Dyrektywy). Zgodnie z art. 10 znowelizowanej Dyrektywy od 2013 r. Państwa Członkowskie muszą sprzedać na aukcji uprawnienia, które nie zostały przydzielone nieodpłatnie.

Upublicznione założenia do projektu analizują istniejące opcje dotyczące harmonogramu, częstotliwości i formuły przyszłych aukcji, wcześniejszej rejestracji uczestników, zabezpieczeń finansowych, warunków płatności i dostawy, poufności informacji oraz koniecznego monitoringu.

Rozważane są również zagadnienia fundamentalne dla systemu, jak w szczególności stopień centralizacji (decentralizacji) infrastruktury aukcji.

Model niemiecki: aukcje giełdowe

Jednocześnie rząd niemiecki przyjął już (wymaga jeszcze zatwierdzenia przez Bundestag) rozporządzenie w sprawie auctioningu (Emissionshandels-Versteigerungsverordnung, EHVV 2012), które reguluje zasady aukcji 40 milionów uprawnień rocznie w latach 2010 – 2012, które nie zostały przyznane operatorom elektrowni nieodpłatnie. Aukcje spot lub futures będą prowadzone cotygodniowo na jednej z istniejących giełd już handlujących uprawnieniami do emisji. Wg niemieckiego rządu za tą formą przemawiają: prostota, przejrzystość i efektywność ekonomiczna, bowiem wykorzystana zostanie dotychczasowa infrastruktura giełdowa.

Warto w tym miejscu nadmienić, iż aukcje poprzez giełdy to jedna z opcji analizowanych w ww. dokumencie roboczym opublikowanym przez Komisję Europejską.

Rozporządzenie w sprawie aukcji zawiera wyraźną „otwartą” klauzulę umożliwiającą innym krajom członkowskim Unii Europejskiej na aukcje ich uprawnień z wykorzystaniem niemieckiej infrastruktury aukcyjnej.

Należy przywołać w tym miejscu Komunikat Komisji Europejskiej MEMO/08/796 z 17 grudnia 2008 r., który wyjaśnia, iż Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie, iż przydzielone im uprawnienia będą sprzedane na aukcji (oczywiście z zastrzeżeniem przewidzianych wyjątków).

Każde Państwo Członkowskie musi w tym zakresie zdecydować, czy będzie rozwijać własną infrastrukturę oraz platformę aukcyjną czy też będzie współpracować z innymi Państwami Członkowskimi w celu rozwoju rozwiązań o zasięgu regionalnym lub obejmującym całą Unię Europejską.

Nasuwa się w związku z tym uwaga, iż o ile odpowiednio wcześniej w Polsce nie zostaną podjęte działania zmierzające do uruchomienia systemu aukcyjnego (choćby w formie pilotażowej), to wydaje się, iż Polska ponownie skazana będzie na wystąpienie w roli „klienta” tj. zakup rozwiązań i systemów wypracowanych w bardziej zaawansowanych pod tym względem krajach. Ponownie – gdyż wystarczy chociażby przypomnieć konieczność zakupu „w ostatniej chwili” licencji francuskiej na system informatyczny do obsługi rejestru używanego przez KASHUE.

Co wymaga analizy

Do przedłożonego przez Komisję Europejską dokumentu nie wpłynęły jeszcze żadne uwagi. Tak więc wszystkie opcje są możliwe a polskie podmioty dysponują krótkim ale właściwym czasem na zgłoszenie swoich uwag, przemyśleń i postulatów.

Podsumowujemy zatem w ujęciu hasłowym i skrótowym główne kwestie przedstawione przez Komisję Europejską do opinii w trybie konsultacji społecznych w dokumencie *Technical Aspects of Emissions Allowances Auctions*:

- 1) czy dopuścić tzw. „wczesne aukcje” – tj. aukcje dotyczące uprawnień, które przypadają pod limit np. roku 2014 ale odbywają się w roku 2012 lub 2013 (aukcje takie mogą służyć potrzebom zabezpieczenia przed zmiennością cen uprawnień);
- 2) czy powinny być uruchomione zarówno aukcje spot (z niezwłoczną dostawą i rozliczeniem) jak i futures (z dostawą kilka miesięcy lub lat po dacie aukcji) – aukcje spot są uważane za łatwiejsze w realizacji i bardziej odpowiednie do wdrożenia we wstępnej fazie funkcjonowania systemu auctioningu, podczas gdy aukcje futures służą bardziej „wyrafinowanym” potrzebom uczestników systemu z bardziej rozbudowaną infrastrukturą handlową;
- 3) częstotliwość aukcji – ile razy w roku;
- 4) wielkość partii – ilość uprawnień związanych z jedną jednostką zbywanego towaru. W opracowaniu ICF zawarta jest rekomendacja wskazująca na celowość określenia tej wielkości na 1000 uprawnień;
- 5) aukcje z wieloma rundami lub jedną rundą (tzw. sealed-bid auction). W ślad za aukcjami organizowanymi na RGGI rekomendacja zawarta w opracowaniu obejmuje aukcję jednorundową;

- 6) cena rozliczenia zwycięskich ofert – konieczność wyboru jednego z dwóch systemów: aukcji z ceną wyróżniającą (discriminatory - price auction – zwycięzca aukcji płaci cenę, jaką wylicytował) oraz z ceną jednolitą (uniform price auction – zwycięzca aukcji płaci cenę najniższej zaakceptowanej oferty). W opracowaniu brak jednoznacznej rekomendacji;
- 7) w przypadku sealed – bid auctions gdy więcej niż jedna oferta została zaproponowana z ceną odpowiadającą cenie rozliczenia, możliwe jest albo proporcjonalne zmniejszenie ofert albo przypadkowy wybór wybranej oferty – obie opcje wchodzi w grę;
- 8) cena minimalna (reserve price) – oferty przedłożone z ceną niższą niż cena minimalna nie są akceptowane – do rozstrzygnięcia, czy powinna być określona;
- 9) ewentualne ograniczenie dopuszczalnej wielkości ofert od jednego podmiotu (obejmującego również grupę spółek);
- 10) kwestia wcześniejszej rejestracji użytkowników i związane z tym procedury identyfikacji kontrahenta (KYC checks) w kontekście wymagań Dyrektywy AML (anty - money laundering) oraz dyrektywy MIFID
- 11) last but not least - stopień centralizacji (decentralizacji) infrastruktury aukcji.

Być może, przy analizie powyższych zagadnień należy uwzględnić, iż polskie przedsiębiorstwa będą nabywać na aukcjach stosunkowo mniejsze – niż ich zachodni konkurenci - pakiety uprawnień. To oczywiście przy hipotetycznym założeniu, iż warunki skorzystania z derogacji przewidzianej w pakiecie klimatycznym zostaną dotrzymane i większość uprawnień polskie firmy dostaną za darmo. Aby natomiast zabezpieczyć się przed negatywnym scenariuszem niedotrzymania warunków derogacji należałoby rozważyć zawarcie kontraktów opcyjnych na zakup uprawnień. Tutaj pozostaje do dyspozycji rynek wtórny, bowiem analizowane przez legislatorów warianty różnych modeli aukcji opcji niestety nie obejmują.