EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Predlog

SKLEP EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in o spremembi Direktive 2003/78/ES

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2014) 17 final}
{SWD(2014) 18 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. UVOD

Na začetku tretjega obdobja trgovanja (2013–2020) je bilo za sistem EU za trgovanje z emisijami (v nadaljnjem besedilu: EU ETS) značilno veliko neravnovesje med ponudbo pravic in povpraševanjem po njih, kar je povzročilo presežek okoli 2 milijard pravic, ki naj bi se po pričakovanjih v naslednjih letih povečal na več kot 2,6 milijarde pravic do leta 2020. Razlog za to neravnovesje je v prvi vrsti neujemanje ponudbe pravic do emisije na dražbi, ki je zelo strogo določena, in povpraševanja po njih, ki niha in je odvisno od poslovnih ciklov, cen fosilnih goriv in drugih dejavnikov. Oslabljeno povpraševanje običajno spremlja zmanjševanje ponudbe. Vendar na trgu ogljika EU to ne velja za ponudbo na dražbi v trenutnem regulativnem režimu.

Sistem EU ETS je bil vzpostavljen za uresničevanje ciljev EU glede zmanjševanja emisij na usklajen in stroškovno učinkovit način. Medtem ko zgornja meja zagotavlja izpolnitev okoljskega cilja, pa velik presežek zmanjšuje spodbude za nizkoogljične naložbe ter tako negativno vpliva na stroškovno učinkovitost sistema. Kadar gospodarski akterji odločitve o naložbah sprejemajo na podlagi presežne ponudbe pravic na trgu in ustreznega cenovnega signala, se bodo skupni stroški, povezani z vprašanjem podnebnih sprememb, srednje- in dolgoročno povečali. Če ta neravnovesja v kratkem ne bodo odpravljena, bodo korenito vplivala na zmožnost sistema EU ETS, da na stroškovno učinkovit način doseže cilje ETS v prihodnjih fazah, ko bo treba doseči precej bolj zahtevne domače cilje glede emisij od sedanjih[1].

Pričakuje se, da bo cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030, določen kot del okvira podnebne in energetske politike, imel za posledico bolj ambiciozni linearni faktor zmanjšanja, ki se bo uporabljal od začetka faze 4 leta 2021. To bi čez čas in postopoma zmanjšalo neravnovesje na trgu. Vendar ocena učinka, ki spremlja okvir za leto 2030, kaže, da ambicioznejši linearni faktor ne zadostuje za odpravljanje negativnih posledic velikega neravnovesja na trgu. Poleg tega bi tudi pustil sistem EU ETS nezaščiten pred prihodnjimi nepričakovanimi in nenadnimi pretresi na področju povpraševanja.

Zato bi bilo treba odstopati od določb Direktive, da se vzpostavi rezerva za stabilnost trga.

2. OZADJE PREDLOGA

Za zmanjšanje posledic presežka je bilo kot kratkoročni ukrep odločeno, da se prodaja 900 milijonov pravic na dražbi v prvih letih faze 3 preloži (odloži). V tem kontekstu je Komisija tudi ponovno potrdila svojo zavezo, da bo predstavila možnosti za uvedbo dodatnih ustreznih strukturnih ukrepov za okrepitev sistema ETS v fazi 3[2].

Ker je presežek strukturen in dolgoročen, so potrebni dodatni ukrepi za okrepitev sistema EU ETS, da se zagotovi stroškovno učinkovit prehod na nizkoogljično gospodarstvo. Komisija je v svojem Poročilu o stanju na evropskem trgu ogljika v letu 2012 (v nadaljnjem besedilu: Poročilo o trgu ogljika)[3] novembra 2012 predstavila neizčrpen seznam šestih možnosti za

[1] COM(2012) 652 final.
[2] COM(2012) 416 final.
[3] COM(2012) 652.

strukturno reformo sistema EU ETS. Med javnim posvetovanjem, ki je sledilo navedenemu poročilu, se je v razpravah kot dodatna možnost oblikovala vzpostavitev rezerve za stabilnost trga, ki bi zagotovila večjo prožnost ponudbe pravic do emisije na dražbi in povečala odpornost na pretrese.

Skupaj s tem predlogom sta objavljena poročilo o oceni učinka in povzetek. Ocena učinka je pokazala, da bi z vzpostavitvijo rezerve za stabilnost trga lahko prispevali k odpravljanju trenutnih neravnovesij, poleg tega pa bi sistem ETS postal odpornejši na morebitne velike dogodke, ki bi utegnili resno porušiti ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem. V zvezi z različnimi zasnovami je ocena učinka pokazala, da je prednost upravljanja rezerve za stabilnost trga glede na skupno število pravic v obtoku v tem, da zajame spremembe v povpraševanju, ki niso zgolj posledica makroekonomskih sprememb, temveč tudi učinke drugih dejavnikov, kot so dopolnilne politike, ter spremembe na strani ponudbe, kot je na primer priliv mednarodnih dobropisov.

3. PRAVNI VIDIKI PREDLOGA

Da se zagotovi predvidljivost, je rezerva za stabilnost trga zasnovana kot cilj in mehanizem, ki temelji na pravilih in na podlagi katerega se količine za prodajo na dražbi prilagajajo „samodejno“ v skladu z vnaprej določenimi pogoji, ki se uporabljajo od faze 4 EU ETS, ki se začne leta 2021. Medtem ko je ocena učinka pokazala, da bi vzpostavitev rezerve za stabilnost trga že v fazi 3 prinesla koristi za krepitev in učinkovitost trga ogljika, pa bo odložitev verjetno začasno odpravila težave v prihodnjih letih. Zato se predlaga vzpostavitev rezerve za stabilnost trga na začetku faze 4, da se udeležencem na trgu zagotovi potreben čas za prilagoditev na uvedbo rezerve in zadostna regulativna varnost med fazo 3 EU ETS.

Rezerva za stabilnost trga, predstavljena v tem predlogu, deluje tako, da sproži prilagoditev letnih količin pravic za prodajo na dražbi, kadar je skupno število pravic v obtoku zunaj vnaprej določenega razpona, in sicer z:

(a) dodajanjem pravic v rezervo tako, da se jih odšteje od prihodnjih količin pravic za prodajo na dražbi, za ublažitev nestabilnosti trga, ki je posledica velikega začasnega presežka v sistemu EU ETS, če je skupni presežek večji od 833 milijonov pravic;

(b) sproščanjem pravic iz rezerve in dodajanjem teh pravic prihodnjim količinam pravic za prodajo na dražbi, za ublažitev nestabilnosti trga, ki je posledica velikega začasnega primanjkljaja v sistemu EU ETS, pod pogojem, da je skupni presežek pod 400 milijoni pravic.

Pravice se tako v rezervo za stabilnost trga dodajajo ali iz nje sprostijo glede ne skupno število pravic v obtoku. Ta kazalnik je neposredni ukrep za dejansko neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem ter ima zato prednost pred bolj posrednimi in negotovimi ukrepi za pomembna gonila trga, kot so BDP, cene goriva, vreme in padavine itn. Zgornje in spodnje meje razpona so bile določene na podlagi posvetovanj z deležniki ter odražajo razpon, ki je po izkušnjah omogočal ustrezno delovanje trga.

Za zagotovitev predvidljivosti in bolj postopnih sprememb rezerve za stabilnost trga se bo iz rezerve sprostila vnaprej določena količina 100 milijonov pravic na leto, kadar bodo izpolnjeni pogoji. Ta količina predstavlja približno 5 % trenutnih letnih emisij v EU ETS, kar bi glede na pretekle izkušnje moralo zadostovati za zadovoljitev tudi zelo nenadnega in velikega povečanja povpraševanja.

Uvedba rezerve za stabilnost trga bi lahko znatno spremenila zasnovo in delovanje sistema EU ETS. Prve izkušnje z izvajanjem pravil rezerve bodo morda dragocene ter bodo omogočile njihovo izboljšanje. Hkrati pa sta za uspešen trg ogljika pomembni predvidljivost in stabilnost. Za zagotovitev ustreznega ravnovesja je v predlogu predviden pregled s posebnim poudarkom na nekaterih dejavnikih rezerve do leta 2026.

Predlog vsebuje tudi določbe, namenjene olajšanju ponudbe pravic za prodajo na dražbi v letih okoli prehodov med fazami trgovanja v primerih, ko bi pomanjkanje sicer povzročilo nenadne spremembe. Ta učinek ne vpliva na količino v triletnem obdobju in pomeni zgolj enakomerno porazdelitev letnih količin, s čimer se ublažijo morebitni prehodni in začasni učinki določb iz Direktive 2003/87/ES in Uredbe Komisije št. 1031/2010 na ponudbo za prodajo na dražbi za konec obdobja v zvezi z, na primer, pravicami, ki ob koncu obdobja ostanejo v rezervi za nove udeležence, ter pravicami, ki niso dodeljene zaradi zaprtij ali na podlagi odstopanja za posodobitev elektroenergetskega sektorja. Če količina pravic, ki bi morale biti prodane na dražbi v zadnjem letu obdobja, za več kot 30 % presega povprečno količino, ki se bo prodala na dražbi v dveh naslednjih letih, se ta razlika enakomerno porazdeli med temi leti. Ta določba temelji na izkušnjah, pridobljenih na prehodu iz faze 2 v fazo 3 EU ETS, ter preprečuje, da bi se ponovile negativne posledice prehodnih določb.

Predlog ima isto pravno podlago kot Direktiva 2003/87/ES. Glede na njegovo ozadje in časovni okvir je predložen kot del okvira podnebne in energetske politike za leto 2030.

Pravica EU do ukrepanja izhaja iz dejstva, da ETS deluje kot sistem na ravni Unije na popolnoma usklajen način. Ukrepanje je v skladu z načelom subsidiarnosti in sorazmernosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji.

2014/0011 (COD)

Predlog

SKLEP EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in o spremembi Direktive 2003/78/ES

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 192(1) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora[4],

ob upoštevanju mnenja Odbora regij[5],

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Člen 10(5) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta[6] določa, da je treba vsako leto Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti letno poročilo o delovanju evropskega trga ogljika.

(2) V Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o stanju na evropskem trgu ogljika v letu 2012[7] je bila ugotovljena potreba po sprejetju ukrepov za odpravljanje strukturnih neravnovesij med ponudbo in povpraševanjem. Ocena učinka o okviru podnebne in energetske politike za leto 2030[8] kaže, da naj bi se to neravnovesje nadaljevalo ter da s prilagoditvijo linearne krivulje strožjemu cilju znotraj tega okvira to neravnovesje ne bi bilo odpravljeno v zadostni meri. Sprememba linearnega faktorja zgornjo mejo spreminja zgolj postopno. V skladu s tem bi se tudi presežek zmanjševal zgolj postopno, kar pomeni, da bi trg moral še več kot desetletje delovati s presežkom pravic okoli 2 milijard ali več. Za rešitev te težave in povečanje odpornosti evropskega sistema trgovanja z emisijami na neravnovesja bi bilo treba vzpostaviti rezervo za stabilnost trga. Da se zagotovi regulativna varnost glede ponudbe za prodajo na dražbi v fazi 3 in omogoči potreben čas za prilagoditev na uvedbo spremenjene zasnove, bi bilo treba rezervo za stabilnost trga vzpostaviti s fazo 4, ki se začne leta 2021. Za ohranitev najvišje stopnje predvidljivosti bi bilo treba določiti jasna pravila za vključitev pravic v rezervo in njihovo sprostitev iz rezerve. Kadar so izpolnjeni pogoji, bi bilo treba od leta 2021 naprej pravice, ki ustrezajo 12 % števila pravic v obtoku v letu x–2, vključiti v rezervo. Ustrezno število pravic bi bilo treba iz rezerve sprostiti, kadar je v obtoku skupno manj kot 400 milijonov pravic.

(3) Poleg vzpostavitve rezerve za stabilnost trga bi bilo treba v Direktivo 2003/87/ES vnesti tudi nekaj s tem povezanih sprememb, da se zagotovita usklajenost in nemoteno delovanje ETS. Zlasti lahko izvajanje Direktive 2003/87/ES privede do velikih količin pravic, ki jih je treba prodati na dražbi ob koncu vsakega obdobja trgovanja, kar lahko oslabi stabilnost trga. Za preprečitev neravnovesja na trgu glede ponudbe pravic na koncu enega obdobja trgovanja in začetku naslednjega, kar bi lahko povzročilo motnje na trgu, bi bilo zato treba določiti, da se del znatnega povečanja ponudbe ob koncu enega obdobja trgovanja proda na dražbi v prvih dveh letih naslednjega obdobja.

(4) Komisija bi morala pregledati delovanje rezerve za stabilnost trga v zvezi z njenim izvajanjem v luči izkušenj, pridobljenih z njeno uporabo. Pri pregledu delovanja rezerve za stabilnost trga bi bilo treba zlasti proučiti, ali so pravila o vključevanju pravic v rezervo ustrezna glede na zastavljeni cilj odpravljanja strukturnih neravnovesij med ponudbo in povpraševanjem.

---

4 UL C , , str. .

5 UL C , , str. .

6 Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).

7 COM(2012) 652 final.

8 *Insert reference*.

(5) Člen 10 in člen 13(2) Direktive 2003/87/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1
Rezerva za stabilnost trga

1. Vzpostavi se rezerva za stabilnost trga, ki začne delovati 1. januarja 2021.

2. Komisija skupno število pravic v obtoku vsako leto objavi do 15. maja naslednjega leta. Skupno število pravic v obtoku za leto x je skupno število pravic, izdanih v obdobju od 1. januarja 2008, vključno s številom pravic, ki so bile v navedenem obdobju izdane na podlagi člena 13(2) Direktive 2003/87/ES, ter pravic do uporabe mednarodnih dobropisov, ki jih naprave uveljavljajo v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami v zvezi z emisijami do 31. decembra leta x, od katerega se odštejejo skupne tone preverjenih emisij naprav v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami med 1. januarjem 2008 in 31. decembrom leta x, vse pravice, ki so bile ukinjene v skladu s členom 12(4) Direktive 2003/87/ES, in število pravic v rezervi. Emisije v triletnem obdobju, ki se začne leta 2005 in konča leta 2007, ter pravice, izdane v zvezi s temi emisijami, se ne upoštevajo. Prva objava je najpozneje 15. maja 2017.

3. Od leta 2021 naprej se vsako leto število pravic, ki ustreza 12 % skupnega števila pravic v obtoku v letu x–2, kot je objavljeno maja leta x–1, vključi v rezervo, razen če je pravic, ki naj bi se vključile v rezervo, manj kot 100 milijonov.

4. Če je v katerem koli letu v obtoku skupno manj kot 400 milijonov pravic, se iz rezerve sprosti 100 milijonov pravic. Če je v rezervi manj kot 100 milijonov pravic, se na podlagi tega odstavka iz rezerve sprostijo vse pravice.

5. Če se v katerem koli letu odstavek 4 ne uporablja in se ukrepi sprejmejo na podlagi člena 29a Direktive, se iz rezerve sprosti 100 milijonov pravic. Če je v rezervi manj kot 100 milijonov pravic, se na podlagi tega odstavka iz rezerve sprostijo vse pravice.

6. Kadar se ukrepi sprejmejo v skladu z odstavkoma 3 ali 5, se v koledarjih dražb upoštevajo pravice, ki so vključene v rezervo ali ki naj bi se iz nje sprostile.

Člen 2
Spremembe Direktive 2003/87/ES

Direktiva 2003/87/ES se spremeni:

1. Člen 10(1) se nadomesti z naslednjim:

2. „1. Od leta 2021 naprej države članice na dražbi prodajo vse pravice, ki niso dodeljene brezplačno v skladu s členoma 10a in 10c in ki niso vključene v rezervo za stabilnost trga, vzpostavljeno s Sklepom Evropskega parlamenta in Sveta [*OPEU please insert number of this Decision when known*](*).“

3. V člen 10 se vstavi naslednji odstavek:

„1a. Kadar količina pravic, ki jih bodo države članice prodale na dražbi v zadnjem letu vsakega obdobja iz člena 13(1), za več kot 30 % presega pričakovano povprečno količino pravic za prodajo na dražbi v prvih dveh letih naslednjega obdobja pred uporabo člena 1(3) Sklepa [*OPEU please insert number of this Decision when known*], se dve tretjini razlike med količinama odštejeta od količin za prodajo na dražbi v zadnjem letu obdobja ter v enakih delih dodata količinam, ki jih bodo države članice prodale na dražbi v prvih dveh letih naslednjega obdobja.“

4. V drugem pododstavku člena 13(2) se doda naslednji stavek:

„Podobno se pravice, ki se hranijo v rezervi za stabilnost trga, vzpostavljeni s Sklepom [*OPEU please insert number of this Decision when known*], in ki niso več veljavne, nadomestijo s pravicami, ki so veljavne za tekoče obdobje.“

Člen 3
Pregled

Komisija do 31. decembra 2026 na podlagi analize ustreznega delovanja evropskega trga ogljika pregleda rezervo za stabilnost trga ter Evropskemu parlamentu in Svetu po potrebi predloži predlog. V pregledu se posebna pozornost nameni odstotku za določitev števila pravic, ki se vključijo v rezervo v skladu s členom 1(3), ter numerični vrednosti zgornje meje za skupno število pravic v obtoku, določene s členom 1(4).

Člen 4
Prehodna določba

Člen 10(1) Direktive 2003/87/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES, se uporablja do 31. decembra 2020.

Člen 5
Začetek veljavnosti

Ta sklep začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

V Bruslju,

Za Evropski Parlament	*Za Svet*
Predsednik	*Predsednik*