



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.1.2014 г.  
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Предложение за

**РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара към  
Схемата на ЕС за търговия с емисии на парникови газове и за изменение на  
Директива 2003/87/ЕО**

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

## **ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ**

### **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

В началото на третия период на търгуване (2013 г.-2020 г.), Европейската схема за търговия с емисии (ETS) се характеризираше с голямо неравновесие между предлагането и търсенето на квоти, което доведе до излишък от около 2 млрд. квоти, като се очаква той да нарасне през следващите години до над 2,6 млрд. квоти за емисии до 2020 г. Причината за това неравновесие е главно несъответствие между тръжното предлагане на квоти за емисии, което е фиксирано по много негъвкав начин, и тяхното търсене, което е гъвкаво и се влияе от икономическите цикли, цените на изкопаемите горива, както и от други фактори. Слабото търсене обикновено върви ръка за ръка с намалено предлагане. На пазара на въглеродни емисии на ЕС обаче това не важи за тръжното предлагане при сегашния регулаторен режим.

СТЕ на ЕС беше създадена с цел постигане на целите за намаляване на емисиите на ЕС по хармонизиран и икономически ефективен начин. Макар че екологичната цел е гарантирана от лимита, наличието на голям излишък намалява стимулите за нисковъглеродни инвестиции и по този начин се отразява отрицателно на икономическата ефективност на системата. Когато икономическите участници вземат инвестиционни решения на фона на свръхпредлагане на квоти на пазара и при съответните ценови сигнали, общите разходи, свързани с предизвикателството на изменението на климата, твърде вероятно ще нарастват, ако бъдат разглеждани в средносрочен и дългосрочен план. Накратко, ако не се вземат марки, тези дисбаланси ще окажат сериозно въздействие върху способността на СТЕ на ЕС да постига своите цели по икономически ефективен начин в бъдещите етапи, когато ще трябва да бъдат постигнати значително по-амбициозни цели за емисиите в Европа отколкото днес<sup>1</sup>.

Очаква се целта за намаляване на емисиите на парникови газове за 2030 г., определена като част от рамката за политиката в областта на климата и енергетиката, да доведе до по-амбициозен коефициент на линейно намаление, прилаган от датата на началото на етап 4 през 2021 г. Той би облекчил пазарното неравновесие плавно във времето. Оценката на въздействието, придружаваща рамката за 2030 г., показва обаче, че по-амбициозен коефициент на линейно намаление е недостатъчен, за да се предотвратят отрицателните последици от силно пазарно неравновесие. Същевременно той би оставил СТЕ на ЕС незащитена срещу бъдещи неочаквани и внезапни сътресения в търсенето.

По тези причини трябва да се предвиди дерогация от разпоредбите на директивата, за да се създаде резерв за стабилност на пазара.

### **2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

Като краткосрочно мярка за смекчаване на ефекта от излишъка бе решено да се отложи („отлагане“) продажбата на търг на 900 милиона квоти през първите години от етап 3. В този контекст Комисията също така потвърди ангажимента си да представи варианти

---

<sup>1</sup> COM(2012)652 окончателен

за действие, с цел да бъдат приети последващи подходящи структурни мерки за укрепване на СТЕ по време на етап 3.<sup>2</sup>

Като се има предвид, че излишъкът е от дългосрочно структурно естество, необходими са по-нататъшни действия за укрепване на СТЕ на ЕС за осигуряването на икономически ефективен преход към нисковъглеродна икономика. През ноември 2012 г. Комисията изготви неизчерпателен списък на шест варианта за структурна реформа на СТЕ на ЕС в своя Доклад относно състоянието на европейския пазар на въглеродни емисии през 2012 г. (Доклад за пазара на въглеродни емисии)<sup>3</sup>. По време на обществената консултация, последвала този доклад, при обсъждането възникна като допълнителен вариант създаването на резерв за стабилност на пазара, който може да направи тържното предлагане на квоти за емисии по-гъвкаво и да увеличи устойчивостта на сътресения.

Заедно с настоящото предложение са публикувани доклад за оценка на въздействието и обобщение. Оценката на въздействието показва, че създаването на резерв за стабилност на пазара може да спомогне за преодоляването на настоящото неравновесие и също така би направило СТЕ по-устойчива на всякакви потенциални бъдещи събития с големи мащаби, които могат да нарушат сериозно баланса на предлагане и търсене. По отношение на различните конструктивни елементи, тя показва, че използването на резерва за стабилност на пазара по отношение на общия брой квоти в обращение има предимството да отчита промени в търсенето, дължащи се не само на макроикономически промени, но също и на въздействия от други фактори като например допълнителни политики, както и промени от страната на предлагането, като например притока на международни кредити за намалени емисии.

### **3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

За да се осигури предвидимост, резервът за стабилност на пазара е замислен като обективен, основаващ се на правила механизъм, въз основа на който тържните обеми се коригират „автоматично“ съгласно предварително определени условия, прилагани от етап 4 на СТЕ на ЕС с начало 2021 г. Макар че оценката на въздействието показва, че създаването на резерв за стабилност на пазара още на етап 3 би донесло ползи за укрепването и ефективното действие на пазара на въглеродни емисии, „отлагането на квоти“ се очаква да осигури временно успокояване през идните години. Ето защо се предлага да се създаде резерв за стабилност на пазара в началото на етап 4, така че за участниците да се осигури подготвителен период за адаптиране към въвеждането на резерва и достатъчна правна сигурност по време на етап 3 от СТЕ на ЕС.

Резервът на стабилност на пазара, посочен в настоящото предложение, функционира чрез прилагане на корекции в годишните тържни количества, когато общият брой на квотите в обращение е извън известни предварително определени граници:

- a) добавянето на квоти към резерва и приспадането им от бъдещи тържни количества с цел смекчаване на нестабилност на пазара, дължаща се на голям временен излишък в СТЕ на ЕС ако общият излишък е по-висок от 833 милиона квоти;

<sup>2</sup> COM(2012)416 окончателен

<sup>3</sup> COM(2012)652

- б) освобождаването на квоти от резерва и добавянето им към бъдещи тържни количества с цел смекчаване на нестабилност на пазара, дължаща се на голям временен недостиг в СТЕ на ЕС ако общият излишък е под 400 милиона квоти.

Така квоти се вкарват и освобождават от резерва за стабилност на пазара във връзка с общия брой квоти в обращение. Този показател е пряка мярка за действителното неравновесие между търсене и предлагане и следователно е за предпочитане пред по индиректни и несигурни мерки за важни пазарни фактори, като например БВП, цените на горивата, метеорологичните условия и валежите др. Горните и долните граници на обхвата бяха определени след консултации със заинтересованите страни и отразяват обхват, в който опитът показва, че пазарът е бил в състояние да функционира по нормален начин.

За да се осигури предсказуемост и по-плавни изменения в резерва за стабилност на пазара, когато са налице условията ще се освобождава предварително определен обем от 100 милиона квоти годишно. Това количество представлява грубо около 5 % от настоящите годишни емисии в СТЕ на ЕС, което въз основа на предишния опит следва да бъде достатъчно да подсигури дори много резки и големи нараствания на търсенето.

Въвеждането на резерв за стабилност на пазара потенциално представлява значителна промяна в структурата и действието на СТЕ на ЕС. Ранните поуки от действието на правилата на резерва може да се окажат полезни и да дадат възможност за подобрения в структурата на тези правила. В същото време предсказуемостта и стабилността са важни за успешен пазар на въглеродни емисии. С цел да се намери точният баланс в предложението се предвижда до 2026 г. да се проведе преразглеждане, като се обърне особено внимание на определени параметри на резерва.

Предложението съдържа също така разпоредби, насочени към изглаждане на тържното предлагане в годините около преходите между етапите на търгуване в случаите, в които неизпълнение би довело до резки промени. Този ефект не зависи от количествата през тригодишния период и се състои в обикновено усредняване на годишните количества, което смекчава потенциални преходни и временни въздействия върху тържното предлагане, дължащи се на условията, определени в Директива 2003/87/ЕО и Регламент № 1031/2010 на Комисията за края на периода, например по отношение на квотите, останали в резерва за нови участници в края на периода, квотите, които не са разпределени поради прекратяване на търгове или по силата на дерогацията за модернизиране на сектора на електроенергията. Ако количеството на квотите, които трябва да бъдат продадени на търг през последната година от периода, надвишава средното количество, което ще се продава на търг през следващите две години с повече от 30 %, тази разлика се разпределя равномерно за тези години. Тази разпоредба се основава на опита, придобит в прехода от етап 2 към етап 3 на СТЕ на ЕС и дава възможност да се избегне повтарянето на отрицателните последствия от преходни правила.

Предложението е със същото правно основание като Директива 2003/87/ЕО. Предвид контекста и времевия му обхват, то се представя като част от рамката в областта на климата и енергетиката за 2030 г.

Основанието за действие от страна на ЕС произтича от факта, че СТЕ функционира като система на равнището на Съюза по напълно хармонизиран начин. Тя е в

съответствие с принципа на субсидиарност и пропорционалност, определени в член 5 от Договора за Европейския съюз.

2014/0011 (COD)

Предложение за

## **РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара към Схемата на ЕС за търговия с емисии на парникови газове и за изменение на Директива 2003/87/ЕО**

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

След предаване на проекта на законодателен акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>4</sup>,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите<sup>5</sup>,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид че:

- (1) в член 10, параграф 5 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>6</sup> се предвижда всяка година на Европейския парламент и на Съвета да се представя годишен доклад относно функционирането на Европейския пазар на въглеродни емисии.
- (2) В Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно състоянието на европейския пазар на въглеродни емисии през 2102 г.<sup>7</sup> бе отбелязана необходимостта от мерки за справяне със структурното неравновесие между търсене и предлагане. Оценката на въздействието във връзка с рамката на

<sup>4</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>5</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>6</sup> Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32).

<sup>7</sup> COM(2012)652 окончателен

политиката за климата и енергетиката до 2030 г.<sup>8</sup> показва, че това неравновесие се очаква да продължи и че няма да бъде намалено в достатъчна степен посредством адаптиране на линейната крива към по-строга цел в тази рамка. Промяна в коефициента за линейно намаление ще промени само постепенно лимита. Съответно излишъкът също така ще намалява само постепенно, така че пазарът ще трябва да продължи да функционира в продължение на повече от десетилетие с излишък от около 2 млрд. квоти или повече. За да се предприемат мерки по този проблем, и да се направи Европейската схема за търговия с емисии по-устойчива на неравновесие, трябва да бъде създаден резерв за стабилност на пазара. За да се осигури регулаторна сигурност по отношение на тръжното предлагане при етап 3, както и да бъде предвиден подготвителен период за адаптиране към въвеждането на структурната промяна, резервът за стабилност на пазара следва да бъде създаден от етап 4 нататък с начало 2021 г. С цел да се запази максимална степен на предвидимост, трябва да бъдат определени ясни правила за вкарването на квоти в резерва и освобождаването им от него. Когато условията са изпълнени, започвайки през 2021 г. в резерва трябва да бъдат вкарани квоти, съответстващи на 12 % от броя на квотите в обращение през годината  $x-2$ . Когато общият брой на квотите в обращение е по-малък от 400 милиона, от резерва трябва да бъде освободен съответен брой квоти.

- (3) Освен това, в допълнение към създаването на резерв за стабилност на пазара, в Директива 2003/87/ЕО трябва да бъдат направени няколко последващи изменения следва, за да се гарантира последователност и безпроблемно функциониране на Схемата за търговия с емисии. По-специално действието на Директива 2003/87/ЕО може да доведе до продаване на търг на големи количества квоти в края на всеки период на търгуване, което може да подкопае стабилността на пазара. Съответно, за да се избегне положение на пазарно неравновесие по отношение на предлагането на квоти в края на даден период на търгуване и началото на следващия с възможни неблагоприятни последици за пазара, следва да се предвиди тръжна продажба на част от всяко голямо нарастване на предлагането в края на дадения период на търгуване през първите две години на следващия период.
- (4) Комисията трябва да преразгледа функционирането на резерва за стабилност на пазара по отношение на използването му в светлината на натрупания опит от прилагането му. При преразглеждането на функционирането на резерва за стабилност на пазара трябва по-специално да се прецени дали правилата за вкарване на квоти в резерва са подходящи по отношение на преследваната цел за справяне със структурните неравновесия между търсене и предлагане.
- (5) По тези причини член 10 и член 13, параграф 2 от Директива 2003/87/ЕО следва да бъдат съответно изменени,

<sup>8</sup>

Да се въведе позоваване.

## ПРИЕХА НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

### *Член 1*

#### **Резерв за стабилност на пазара:**

1. Създава се резерв за стабилност на пазара, който ще започне да действа от 1 януари 2021 г.
2. Комисията публикува общия брой квоти в обращение всяка година до 15 май на следващата година. Общият брой квоти в обращение за годината  $x$  е натрупаният брой квоти, издадени в периода от 1 януари 2008 г., включително броят на издадените квоти съгласно член 13, параграф 2 от Директива 2003/87/ЕО през този период и правата за използване на международни кредити за права за емисии, упражнени от инсталациите, попадащи в обхвата на системата на ЕС за търговия с емисии, по отношение на емисии до 31 декември от годината  $x$ , минус натрупаните тонове проверени емисии от инсталациите в системата на ЕС за търговия с емисии между 1 януари 2008 г. и 31 декември от годината  $x$ , всички квоти, анулирани в съответствие с член 12, параграф 4 от Директива 2003/87/ЕО, и броят на квотите в резерва. Не се вземат под внимание емисии през тригодишния период с начало в 2005 г. и край в 2007 г., както и квоти, издадени за тези емисии. Първоначалното публикуване трябва да се осъществи до 15 май 2017 г.
3. С начало 2021 г., всяка година в резерва трябва да бъдат вкарвани известен брой квоти, равен на 12 % от общия брой на квотите в обращение през годината  $x-2$ , публикуван през май от годината  $x-1$ , освен ако този брой квоти за вкарване в резерва не се окаже по-малко от 100 млн.
4. През която и да е година, ако общият брой на квотите в обращение, е по-малък от 400 милиона, от резерва се освобождават 100 милиона квоти. Ако в резерва има по-малко от 100 милиона квоти, съгласно настоящия параграф се освобождават всички квоти от резерва.
5. През която и да е година, ако параграф 4 не е приложим и са приети мерки съгласно член 29а от директивата, от резерва се освобождават 100 милиона квоти. Ако в резерва има по-малко от 100 милиона квоти, съгласно настоящия параграф се освобождават всички квоти от резерва.
6. Когато са взети мерки съгласно параграф 3 или 5, в календарите за провеждане на търговете трябва да се вземат под внимание квотите, вкарани в резерва или които ще бъдат освободени от резерва.

### *Член 2*

#### **Изменения на Директива 2003/87/ЕО**

Директива 2003/87/ЕО се изменя както следва:

1. Член 10, параграф 1 се заменя със следното:

2. „1. От 2021 г. нататък държавите членки провеждат търгове за всички квоти, които не са разпределени безплатно в съответствие с член 10а и 10в и не са вкарани в резерва за стабилност на пазара, създаден с Решение [OPEU Моля въведете номера на настоящото решение, когато стане известен] на Европейския парламент и на Съвета (\*).“
3. В член 10 се вмъква следният параграф:
- „1а. Когато количеството квоти, които се продават на търг от държавите членки в последната година от всеки период, посочен в член 13, параграф 1, надвиши с повече от 30 % средно очакваното тръжно количество за първите две години на следващия период преди прилагането на член 1, параграф 3 от Решение [OPEU Моля въведете номера на настоящото решение, когато стане известна.], две трети от разликата между количествата се приспадат от тръжните количества в последната година на съответния период и се добавя на равни вноски към количествата, които предстои да се продават на търг от държавите членки през първите две години на следващия период.“
4. В член 13, параграф 2, втора алинея се добавя следното изречение:
- „Също така квотите, налични в резерва за стабилност на пазара, създаден от Решение [OPEU Моля въведете номера на настоящото решение, когато стане известен], и които вече не са валидни, се заменят с квоти, които са валидни за текущия период.“

### Член 3

#### Преразглеждане

До 31 Декември 2026 г. Комисията, въз основа на анализ на правилното функциониране на европейския пазар на въглеродни емисии, преразглежда резерва за стабилност на пазара и, ако е целесъобразно, представя предложение на Европейския парламент и на Съвета. При преразглеждането трябва да се обърне специално внимание на процентната стойност за определяне на броя на квотите, които да бъдат вкарани в резерва в съответствие с член 1, параграф 3, и числената стойност на прага за общия брой на квотите в обращение, определен в член 1, параграф 4.

### Член 4

#### Преходна разпоредба

Член 10, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива 2009/29/ЕО продължава да се прилага до 31 декември 2020 г.

### Член 5

#### Влизане в сила

Настоящото решение влиза в сила на двадесетия ден след неговото публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз*.



Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Европейския парламент  
Председател*

*За Съвета  
Председател*