



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Propunere de

DECIZIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind înființarea și funcționarea unei rezerve pentru stabilitatea pieței aferentă schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră și de modificare a Directivei 2003/87/CE

(Text cu relevanță pentru SEE)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

EXPUNERE DE MOTIVE

1. INTRODUCERE

La începutul celei de-a treia perioade de comercializare (2013-2020), schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS) era caracterizată de un dezechilibru semnificativ între oferta și cererea de certificate, ceea ce a dus la un excedent de aproximativ 2 miliarde de certificate, excedent care se estimează că va crește în următorii ani ajungând la o cifră de peste 2,6 miliarde de certificate până în 2020. Motivul acestui dezechilibru este, în primul rând, o neconcordanță între oferta de certificate de emisii scoase la licitație, care este stabilită în mod foarte rigid, și cererea de certificate, care este flexibilă și influențată de ciclurile economice, de prețurile combustibililor fosili, precum și de alți factori. O cerere mai scăzută este însoțită, de obicei, de reducerea ofertei. Pe piața carbonului din UE, oferta de certificate care sunt scoase la licitație nu urmează însă această tendință în actualul sistem de reglementare.

Schema EU ETS a fost instituită pentru a realiza obiectivele UE de reducere a emisiilor într-un mod armonizat și eficient din punctul de vedere al costurilor. În timp ce obiectivul de mediu este garantat de plafonul emisiilor, prezența unui excedent semnificativ de certificate reduce stimulentele pentru investiții în proiecte cu emisii scăzute de dioxid de carbon și, prin urmare, afectează eficiența sistemului din punctul de vedere al costurilor. Atunci când agenții economici iau decizii de investiții pe fondul unei oferte excedentare de certificate pe piață și al semnalului corespunzător în ceea ce privește prețurile, costurile globale relevante aferente schimbărilor climatice vor crește în mod sigur pe termen mediu și lung. Pe scurt, dacă dezechilibrele nu sunt corectate, acestea vor afecta profund capacitatea schemei EU ETS de a realiza obiectivele ETS în viitoarele faze într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor, atunci când vor trebui îndeplinite obiective privind emisiile interne cu mult mai ambițioase decât obiectivele actuale¹.

Se preconizează că ținta pentru 2030 privind gazele cu efect de seră, stabilită ca parte a cadrului politicii în materie de schimbări climatice și energie, va avea ca rezultat un factor mai ambițios de reducere liniară care se va aplica de la începutul fazei 4, în 2021. Acest lucru ar corecta dezechilibrul pieței în timp și în mod treptat. Cu toate acestea, studiul de evaluare a impactului care însoțește cadrul pentru 2030 ilustrează faptul că un factor liniar mai ambițios nu este suficient pentru a compensa efectele negative ale dezechilibrului grav al pieței. În plus, din cauza acestuia, schema EU ETS ar rămâne neprotejată împotriva eventualelor șocuri neașteptate și subite la nivelul cererii.

Din aceste motive, ar trebui să se deroge de la dispozițiile directivei și să se instituie o rezervă pentru stabilitatea pieței.

2. CONTEXTUL PROPUNERII

Ca măsură pe termen scurt pentru atenuarea efectelor excedentului s-a decis amânarea scoaterii la licitație („back-load”) a 900 de milioane de certificate de emisii în primii ani ai fazei 3. În acest context, Comisia și-a reafirmat, de asemenea, angajamentul de a prezenta

¹ COM(2012) 652 final.

acțiunile posibile care trebuie întreprinse în vederea adoptării de măsuri structurale suplimentare adecvate pentru consolidarea schemei ETS pe parcursul fazei 3².

Având în vedere că excedentul este structural și de lungă durată, sunt necesare măsuri suplimentare de consolidare a schemei EU ETS pentru a asigura o tranziție eficientă din punctul de vedere al costurilor către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon. În raportul său privind situația pieței europene a carbonului în 2012 (Raportul privind piața carbonului)³ din noiembrie 2012, Comisia a întocmit o listă neexhaustivă cuprinzând șase opțiuni pentru reforma structurală a EU ETS. În timpul consultării publice care a urmat acestui raport, o opțiune suplimentară apărută în urma discuțiilor a fost instituirea unei rezerve pentru stabilitatea pieței care ar putea conferi un caracter mai flexibil ofertei de certificate scoase la licitație și ar putea spori rezistența la șocuri a schemei.

Împreună cu prezenta propunere sunt publicate un raport privind evaluarea impactului și un rezumat. Evaluarea impactului a arătat că instituirea unei rezerve pentru stabilitatea pieței ar putea contribui la corectarea dezechilibrelor actuale și, de asemenea, ar spori rezistența ETS față de eventualele evenimente viitoare pe scară largă care ar putea perturba grav echilibrul dintre cerere și ofertă. În ceea ce privește diferitele elemente de concepție, evaluarea a arătat că utilizarea rezervei pentru stabilitatea pieței în corelație cu numărul total de certificate aflate în circulație are avantajul de a identifica modificările cererii nu numai datorită evoluțiilor macroeconomice, ci și datorită impactului altor factori, cum ar fi politicile complementare, precum și modificările ofertei, cum ar fi aflusul de credite internaționale.

3. ASPECTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

Pentru a asigura caracterul previzibil, rezerva pentru stabilitatea pieței este concepută ca un mecanism obiectiv, respectând unele reguli pe baza cărora volumele licitațiilor sunt ajustate în „mod automat”, în condițiile predefinite aplicate din faza 4 a EU ETS, începând din 2021. În timp ce evaluarea impactului a arătat că instituirea deja în faza 3 a unei rezerve pentru stabilitatea pieței ar aduce beneficii pentru consolidarea și eficiența pieței carbonului, amânarea scoaterii la licitație a certificatelor ar trebui să aducă o îmbunătățire temporară în anii următori. Prin urmare, se propune instituirea rezervei pentru stabilitatea pieței la începutul fazei 4, pentru a pune la dispoziția participanților la piață timpul necesar pentru a se adapta la introducerea rezervei și a oferi suficientă certitudine de reglementare pe parcursul fazei 3 a EU ETS.

Funcționarea rezervei pentru stabilitatea pieței descrise în prezenta propunere constă în realizarea de ajustări ale volumelor care sunt scoase anual la licitație în situațiile în care numărul total de certificate aflate în circulație se situează în afara unor limite predefinite:

- (a) adăugarea de certificate în rezervă prin deducerea acestora din viitoarele volumele care vor fi scoase la licitație, cu scopul de a diminua instabilitatea pieței cauzate de un important excedent temporar în EU ETS, în cazul în care excedentul total depășește un plafon de 833 de milioane de certificate;
- (b) scoaterea de certificate din rezervă prin adăugarea acestora în viitoarele volumele care vor fi scoase la licitație, cu scopul de a diminua instabilitatea pieței cauzate de

² COM(2012) 416 final.

³ COM(2012) 652.

un important deficit temporar în EU ETS, în cazul în care excedentul total este inferior unui prag de 400 de milioane de certificate.

Prin urmare, certificatele sunt înscrise în rezerva pentru stabilitatea pieței și scoase din aceasta în funcție de numărul total de certificate aflate în circulație. Acest indicator reprezintă un instrument direct de măsurare a dezechilibrului real dintre ofertă și cerere și este, prin urmare, preferabil față de unele instrumente mai puțin directe și sigure de măsurare a unor importanți factori de piață precum PIB-ul, prețurile combustibililor, factorii meteorologici și precipitațiile etc. Limitele inferioare și superioare au fost determinate în urma consultării părților interesate și încadrează un interval în care experiența arată că piața poate funcționa în mod corect.

Pentru a asigura caracterul previzibil și o evoluție progresivă a rezervei pentru stabilitatea pieței, din rezervă ar urma să se scoată un volum predefinit de 100 de milioane de certificate pe an, în cazul în care condițiile pentru această operațiune sunt îndeplinite. Această cantitate reprezintă aproximativ 5 % din emisiile anuale curente din schema EU ETS care, pe baza experienței anterioare, ar trebui să fie suficiente pentru a satisface chiar unele creșteri foarte bruște și puternice ale cererii.

Introducerea unei rezerve pentru stabilitatea pieței ar putea reprezenta o modificare semnificativă în ceea ce privește forma și modul de funcționare al EU ETS. Experiența inițială dobândită în urma aplicării regulilor rezervei s-ar putea dovedi valoroasă și ar putea permite o mai bună formulare a regulilor aferente rezervei. În același timp, previzibilitatea și stabilitatea sunt importante pentru succesul pieței carbonului. În vederea găsirii unui echilibru, propunerea prevede realizarea unei revizuiri până în 2026 care s-ar axa în special pe anumiți parametri ai rezervei.

De asemenea, propunerea conține dispoziții menite să uniformizeze oferta de certificate scoase la licitație în anii de tranziție dintre fazele de comercializare în cazurile în care oferta implicită de certificate ar fi dus, în caz contrar, la schimbări bruște. Această uniformizare este neutră din punctul de vedere al volumului pentru întreaga perioadă de trei ani și constă în efectuarea unei simple medii a volumelor anuale care să atenueze impactul potențial tranzitoriu și temporar asupra ofertei de certificate scoase la licitație pe care l-ar avea modalitățile stabilite prin Directiva 2003/87/CE și Regulamentul nr. 1031/2010 al Comisiei pentru sfârșitul perioadei în ceea ce privește, de exemplu, certificatele de emisii rămase la sfârșitul perioadei în rezerva destinată noilor participanți la schemă, certificatele de emisii care nu au fost alocate din cauza închiderii instalațiilor industriale sau în temeiul derogării pentru modernizarea sectorului energiei electrice. Dacă volumul de certificate de emisii care ar trebui să fie scoase la licitație în ultimul an al perioadei depășește valoarea medie care urmează să fie scoasă la licitație în următorii doi ani cu mai mult de 30 %, această diferență va fi distribuită uniform între acești ani. Această dispoziție se bazează pe experiența dobândită în tranziția de la faza 2 la faza 3 a schemei EU ETS și evită repetarea efectelor negative ale modalităților de tranziție.

Propunerea are același temei juridic ca și Directiva 2003/87/CE. Având în vedere contextul și domeniul de aplicare temporal, propunerea este prezentată ca parte a cadrului pentru 2030 al politicilor în materie de schimbări climatice și energie.

Dreptul de a acționa al UE rezultă din faptul că ETS funcționează ca un sistem pe deplin armonizat la nivelul UE. Propunerea este conformă cu principiile subsidiarității și proporționalității prevăzute la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Propunere de

DECIZIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind înființarea și funcționarea unei rezerve pentru stabilitatea pieței aferentă schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră și de modificare a Directivei 2003/87/CE

(Text cu relevanță pentru SEE)

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 192 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European⁴,

având în vedere avizul Comitetului Regiunilor⁵,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară,

întrucât:

- (1) Articolul 10 alineatul (5) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului⁶ prevede obligația Comisiei de a înainta în fiecare an Parlamentului European și Consiliului un raport privind funcționarea pieței europene a carbonului.
- (2) Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind situația pieței europene a carbonului în 2012⁷ a identificat necesitatea de a lua măsuri pentru a corecta dezechilibrele structurale dintre cerere și ofertă. Evaluarea impactului privind cadrul pentru 2030 al politicii în materie de schimbări climatice și energie⁸ indică faptul că acest dezechilibru ar urma să continue și nu s-ar corecta în mod suficient prin adaptarea traiectoriei liniare către o țintă mai strictă în acest cadru. O modificare a factorului linear nu face decât să modifice treptat plafonul emisiilor. În consecință,

⁴ JO C , , p. .

⁵ JO C , , p. .

⁶ Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, 25.10.2003, p. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ A se introduce referința.

excedentul ar scădea și el doar treptat, astfel încât piața ar trebui să continue să funcționeze timp de peste un deceniu cu un excedent de aproximativ 2 miliarde de certificate sau mai mult. Pentru a răspunde acestei probleme și a spori rezistența față de dezechilibre a schemei europene de comercializare a certificatelor de emisii, ar trebui instituită o rezervă pentru stabilitatea pieței. Pentru a garanta certitudinea de reglementare în ceea ce privește oferta de certificate scoase la licitație în faza 3 și a oferi timpul necesar de adaptare la introducerea modificării structurii schemei, rezerva pentru stabilitatea pieței ar trebui să fie instituită în faza 4, începând din 2021. Pentru a menține un grad maxim de previzibilitate, ar trebui să se stabilească reguli clare privind înscrierea certificatelor în rezervă și scoaterea acestora din rezervă. În cazul în care condițiile sunt îndeplinite, începând din 2021, certificatele corespunzând unui procent de 12 % din numărul de certificate aflate în circulație în anul x-2 ar trebui înscrise în rezervă. Un număr corespunzător de certificate ar trebui scoase din rezervă atunci când numărul total de certificate aflate în circulație este mai mic de 400 de milioane.

- (3) În plus, pe lângă instituirea rezervei pentru stabilitatea pieței, câteva modificări subsecvente ar trebui aduse Directivei 2003/87/CE pentru a se asigura coerența și buna funcționare a ETS. Mai precis, aplicarea Directivei 2003/87/CE poate duce la volume mari de certificate care vor fi scoase la licitație la sfârșitul fiecărei perioade de comercializare, ceea ce poate submina stabilitatea pieței. În consecință, pentru a se evita o situație de dezechilibru al pieței în ceea ce privește oferta de certificate la sfârșitul unei perioade de comercializare și la începutul următoarei perioade, situație care ar putea perturba piața, ar trebui să se prevadă dispoziții privind scoaterea la licitație a unei părți a oricărei creșteri a ofertei de la sfârșitul unei perioade de comercializare în primii doi ani din perioada următoare.
- (4) Comisia ar trebui să examineze funcționarea rezervei pentru stabilitatea pieței în ceea ce privește utilizarea acesteia din perspectiva experienței dobândite în urma aplicării sale. Revizuirea funcționării rezervei pentru stabilitatea pieței ar trebui, în special, să analizeze dacă regulile privind înscrierea certificatelor în rezervă sunt adecvate în ceea ce privește obiectivul urmărit, și anume corectarea dezechilibrelor structurale dintre cerere și ofertă.
- (5) Prin urmare, articolul 10 și articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2003/87/CE ar trebui modificate în consecință,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Rezerva pentru stabilitatea pieței

1. Se instituie o rezervă pentru stabilitatea pieței care va începe să funcționeze la 1 ianuarie 2021.
2. Comisia publică numărul total de certificate aflate în circulație în fiecare an, până la data de 15 mai a exercițiului următor. Numărul total de certificate aflate în circulație pentru anul x este numărul cumulativ de certificate emise în perioada de după 1 ianuarie 2008, inclusiv numărul de certificate emise în temeiul articolului 13 alineatul (2) din Directiva 2003/87/CE în perioada respectivă și numărul drepturilor de utilizare a creditelor internaționale exercitate de către instalațiile industriale în

temeiul schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii în ceea ce privește emisiile de până la data de 31 decembrie a anului x, minus numărul cumulativ de tone de emisii verificate generate de instalațiile industriale în cadrul schemei UE de comercializare a certificatelor de emisii între data de 1 ianuarie 2008 și data de 31 decembrie din anul x, numărul oricăror certificate anulate în conformitate cu articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2003/87/CE și numărul de certificate aflate în rezervă. Nu se ține seama de emisiile produse în cursul perioadei de trei ani care începe în 2005 și se încheie în 2007 și nici de certificatele eliberate în ceea ce privește emisiile respective. Prima publicare are loc până la 15 mai 2017.

3. În fiecare an, începând din 2021, un număr de certificate egal cu 12 % din numărul total de certificate aflate în circulație în anul x-2, număr publicat în luna mai a anului x-1, este introdus în rezervă, cu excepția cazului în care acest număr de certificate care urmează să fie introduse în rezervă ar fi mai mic de 100 de milioane.
4. În orice an, în cazul în care numărul total de certificate aflate în circulație este mai mic de 400 de milioane, 100 de milioane de certificate sunt scoase din rezervă. În cazul în care în rezervă se află mai puțin de 100 de milioane de certificate, toate certificatele din rezervă se scot în conformitate cu prezentul alineat.
5. În orice an, în cazul în care alineatul (4) nu este aplicabil și sunt adoptate măsuri în temeiul articolului 29a din directivă, 100 de milioane de certificate sunt scoase din rezervă. În cazul în care în rezervă se află mai puțin de 100 de milioane de certificate, toate certificatele din rezervă se scot în conformitate cu prezentul alineat.
6. În cazul în care se iau măsuri în conformitate cu alineatele (3) sau (5), calendarele de licitație țin seama de certificatele înscrise în rezervă sau care urmează să fie scoase din rezervă.

Articolul 2

Modificarea Directivei 2003/87/CE

Directiva 2003/87/CE se modifică după cum urmează:

1. La articolul 10, alineatul (1) se înlocuiește cu următorul text:
2. „(1) Începând din 2021, statele membre scot la licitație toate certificatele care nu sunt alocate cu titlu gratuit în conformitate cu articolele 10a și 10c și care nu sunt înscrise în rezerva pentru stabilitatea pieței instituită prin Decizia [*a se introduce de către OP numărul prezentei decizii când acesta va fi cunoscut*] a Parlamentului European și a Consiliului (*).”
3. La articolul 10 se inserează următorul alineat:

„(1a) În cazul în care volumul certificatelor de emisii care urmează să fie scoase la licitație de statele membre în ultimul an al fiecărei perioade menționate la articolul 13 alineatul (1) depășește cu mai mult de 30 % media preconizată a volumului de certificate scoase la licitație pentru primii doi ani din perioada următoare înainte de aplicarea articolului 1 alineatul (3) din Decizia [*a se introduce de către OP numărul prezentei decizii când acesta va fi cunoscut*], două treimi din diferența dintre aceste volume se deduc din volumul de certificate scoase la licitație

în ultimul an al perioadei și se adăugă în tranșe egale volumelor care urmează să fie scoase la licitație de statele membre în primii doi ani ai perioadei următoare.”

4. La articolul 13 alineatul (2) al doilea paragraf se adaugă următoarea teză:

„În mod similar, certificatele păstrate în rezerva pentru stabilitatea pieței instituită prin Decizia [*a se introduce de către OP numărul prezentei decizii când acesta va fi cunoscut*] care nu mai sunt valabile se înlocuiesc cu certificate care sunt valabile pentru perioada în curs.”

Articolul 3

Revizuire

Până la 31 decembrie 2026, Comisia revizuieste rezerva pentru stabilitatea pieței pe baza analizei funcționării pieței europene a carbonului și prezintă o propunere, dacă este cazul, Parlamentului European și Consiliului. Revizuirea acordă o atenție deosebită procentajului utilizat pentru stabilirea numărului de certificate care urmează să fie înscrise în rezervă, în conformitate cu articolul 1 alineatul (3), precum și valorii numerice a pragului numărului total de certificate aflate circulație prevăzut la articolul 1 alineatul (4).

Articolul 4

Dispoziție tranzitorie

Articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE, se aplică în continuare până la 31 decembrie 2020.

Articolul 5

Intrarea în vigoare

Prezenta decizie intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Parlamentul European
Președintele

Pentru Consiliu
Președintele