



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Návrh

ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém EU pro obchodování s
povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES**

(Text s významem pro EHP)

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

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. Úvod

Na začátku třetího obchodovacího období (2013–2020) se systém EU pro obchodování s emisemi (ETS) vyznačoval velkou nerovnováhou mezi nabídkou a poptávkou povolenek, což se projevilo v přebytku ve výši přibližně 2 miliardy povolenek. Očekává se, že tento přebytek v dalších letech ještě poroste a do roku 2020 dosáhne více než 2,6 miliard povolenek. Důvodem této nerovnováhy je především nesoulad mezi nabídkou emisních povolenek formou dražby, která je stanovena velmi rigidním způsobem, a poptávkou po nich, která je flexibilní a kterou ovlivňují hospodářské cykly, ceny fosilních paliv, jakož i jiné faktory. Při slábnoucí poptávce klesá obvykle také nabídka. To však pro nabídku formou dražby v současném regulačním režimu na trhu s uhlíkem v EU neplatí.

Systém EU pro obchodování s emisemi byl vytvořen proto, aby cíle v oblasti snižování emisí byly splněny harmonizovaným a nákladově efektivním způsobem. Horní hranice emisí zajišťuje splnění cíle v oblasti životního prostředí, avšak značné přebytky snižují pobídky pro investice do nízkouhlíkových technologií, a tím negativně ovlivňují nákladovou účinnost systému. V případech, kdy hospodářské subjekty přijímají investiční rozhodnutí na základě převisu nabídky povolenek na trhu a na základě odpovídajícího cenového signálu, budou celkové náklady související s výzvami spojenými se změnou klimatu ve střednědobém a dlouhodobém horizontu nutně růst. Stručně řečeno, pokud nebude tato nerovnováha řešena, hluboce ovlivní schopnost systému EU pro obchodování s emisemi plnit nákladově efektivním způsobem cíle tohoto systému v budoucích fázích, kdy bude třeba dosáhnout mnohem náročnějších cílů v oblasti domácích emisí, než je tomu dnes¹.

Očekává se, že cíl v oblasti emisí skleníkových plynů do roku 2030, který byl přijat jako součást rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky, povede k ambicióznějšímu lineárnímu koeficientu snižování, který se bude uplatňovat v roce 2021 na začátku fáze 4. To by vedlo časem k postupnému odstranění tržní nerovnováhy. Avšak posouzení dopadů, které doplňuje rámec do roku 2030, dokládá, že ambicióznější lineární koeficient je pro řešení negativních důsledků závažné tržní nerovnováhy nedostačující. Současně by systém EU pro obchodování s emisemi zůstal nechráněn vůči budoucím neočekávaným a náhlým poptávkovým šokům.

Z těchto důvodů je nutné stanovit odchylku od ustanovení směrnice s cílem vytvořit rezervu tržní stability.

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

Jako krátkodobé opatření pro zmírnění dopadů přebytku bylo rozhodnuto odložit („back-load“) dražbu 900 milionů povolenek až do počátečních let fáze 3. V této souvislosti Komise rovněž znovu potvrdila svůj závazek předložit možná opatření týkající se přijetí dalších vhodných strukturálních opatření na posílení a zefektivnění ETS během fáze 3.²

Vzhledem k tomu, že přebytek je strukturální, dlouhodobé povahy, jsou k zajištění nákladově efektivního přechodu na nízkouhlíkové hospodářství potřebná další opatření na posílení systému EU pro obchodování s emisemi. Komise v listopadu v roce 2012 ve své zprávě o stavu evropského trhu s uhlíkem v roce 2012 (zpráva o trhu s uhlíkem) uvedla nevyčerpávající přehled šesti možných opatření pro strukturální reformu systému EU pro obchodování s emisemi³. Během veřejných konzultací, které následovaly po této zprávě,

¹ COM(2012) 652 final

² COM(2012) 416 final.

³ COM(2012) 652.

vyplývalo z diskuzí jako další možné opatření vytvoření rezervy tržní stability, která by mohla učinit nabídku emisních povolenek formou dražby flexibilnější a zvýšit její odolnost vůči šokům.

Zpráva o posouzení dopadů a její shrnutí se zveřejňují spolu s předmětným návrhem. Ze zprávy o posouzení dopadů vyplývalo, že vytvoření rezervy tržní stability by mohlo pomoci vyřešit současnou nerovnováhu a také by mohlo učinit systém pro obchodování s emisemi odolnějším vůči potenciálním budoucím událostem velkého rozsahu, které mohou vážně narušit rovnováhu mezi nabídkou a poptávkou. Pokud jde o různé prvky podoby systému, ukázalo se, že provozování rezervy tržní stability ve vztahu k celkovému počtu povolenek v oběhu představuje výhodu v podobě zachycování změn v nabídce, a to nejen z důvodů makroekonomických změn, ale také z důvodů dopadů jiných faktorů, jako jsou doplňkové politiky, jakož i změny na straně nabídky, jako je např. příliv mezinárodních kreditů.

3. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU

S cílem zajistit předvídatelnost je rezerva tržní stability navržena jako objektivní mechanismus založený na pravidlech, na jehož základě jsou dražené objemy přizpůsobovány „automatickým způsobem“ v rámci předem stanovených podmínek, které se v systému EU pro obchodování s emisemi uplatní od fáze 4, která začne v roce 2021. Z posouzení dopadů sice vyplývalo, že vytvoření rezervy tržní stability by bylo pro posílení a efektivitu trhu s uhlíkem přínosné již ve fázi 3, očekává se však, že odložení (*back-loading*) povede v následujících letech k určitému dočasnému zmírnění. Proto se navrhuje vytvořit rezervu tržní stability na začátku fáze 4, aby byl účastníkům na trhu poskytnut dostatečný čas, aby se mohli na vytvoření této rezervy připravit, a aby během fáze 3 systému EU pro obchodování s emisemi byla zajištěna dostatečná právní jistota.

Rezerva tržní stability stanovená v tomto návrhu funguje tím způsobem, že zajistí přizpůsobení ročního objemu dražených povolenek v situacích, kdy se celkový počet povolenek v oběhu nachází mimo určité předem stanovené rozpětí:

- a) Pokud je celkový přebytek vyšší než 833 milionů povolenek, budou do rezervy přidány povolenky, které budou odečteny od budoucího objemu dražených povolenek s cílem zmírnit nestabilitu trhu z důvodu vysokého dočasného přebytku v systému EU pro obchodování s emisemi,
- b) Pokud je celkový přebytek nižší než 400 milionů povolenek, budou z rezervy uvolněny povolenky a tyto povolenky budou přidány k budoucímu objemu dražených povolenek s cílem zmírnit nestabilitu trhu z důvodu vysokého dočasného nedostatku v systému EU pro obchodování s emisemi.

Povolenky jsou tedy umísťovány do rezervy tržní stability a uvolňovány z této rezervy na základě celkového počtu povolenek v oběhu. Tento ukazatel je přímým měřítkem skutečné nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou a je tedy upřednostňován před spíše nepřímými a méně spolehlivými opatřeními pro důležité faktory ovlivňující trh, jako je HDP, ceny paliv, počasí a srážky atd. Horní a dolní hranice rozpětí byly stanoveny na základě konzultací se zúčastněnými stranami a odrážejí rozpětí, v němž byl na základě zkušeností trh schopen řádně fungovat.

Pro zajištění předvídatelnosti a méně náhlých změn v rezervě tržní stability by v případech, kdy budou splněny podmínky, byl z rezervy uvolněn předem stanovený objem ve výši 100 milionů povolenek ročně. Toto množství představuje zhruba 5 % současných ročních emisí v systému EU pro obchodování s emisemi, což by na základě historických zkušeností mělo být dostačující k uspokojení i velmi náhlého a silného nárůstu poptávky.

Zavedení rezervy tržní stability představuje potenciálně významnou změnu podoby a fungování systému EU pro obchodování s emisemi. První zkušenosti z uplatňování pravidel rezervy se mohou prokázat velmi cennými a umožnit zlepšení koncepce pravidel rezervy. Pro úspěšný trh s uhlíkem jsou současně důležité předvídatelnost a stabilita. Aby byla zajištěna řádná rovnováha, návrh předpokládá, že do roku 2026 bude proveden přezkum, který bude zejména zaměřen na určité parametry rezervy.

Návrh rovněž obsahuje ustanovení, která mají v letech před přechodem na další obchodní fázi a po tomto přechodu zajistit hladké fungování nabídky formou dražby v případech, kdy by standardní postup měl jinak za následek výrazné změny. Tento účinek má během tříletého období neutrální vliv na objem a spočívá v jednoduchém zprůměrování ročních objemů, které zmírňuje případné přechodné dopady, které vyplývají pro nabídku formou dražby dočasně na konci obchodovacího období z úprav stanovených ve směrnici 2003/87/ES a v nařízení Komise č. 1031/2010 (například povolenky, které zůstanou v rezervě pro nové účastníky na trhu na konci období, povolenky, které nejsou přiděleny v důsledku uzavření zařízení nebo na základě odchylky pro modernizaci odvětví elektroenergetiky. Pokud objem povolenek, který by měly být vydraženy v posledním roce období, převyší průměrný objem, který má být vydražen ve dvou následujících letech, o více než 30 %, bude tento rozdíl rovnoměrně rozložen na tyto roky. Toto ustanovení je založeno na zkušenostech získaných při přechodu z fáze 2 do fáze 3 systému EU pro obchodování s emisemi a zajišťuje, aby nedocházelo k opakovaným negativním dopadům přechodných úprav.

Návrh má stejný právní základ jako směrnice 2003/87/ES. Vzhledem k souvislostem a dočasnému rozsahu je předkládán jako součást rámce politiky pro klima a energetiku do roku 2030.

Právo Unie přijímat opatření vychází ze skutečnosti, že systém EU pro obchodování s emisemi funguje jako systém pro celou EU plně harmonizovaným způsobem. Návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality stanovenými v článku 5 Smlouvy o Evropské unii.

2014/0011 (COD)

Návrh

ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 192 odst. 1 této smlouvy,
s ohledem na návrh Evropské komise,
po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru⁴,
s ohledem na stanovisko Výboru regionů⁵,
v souladu s řádným legislativním postupem,
vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Čl. 10 odst. 5 směrnice 2003/87/ES Evropského parlamentu a Rady⁶ stanoví, že Evropskému parlamentu a Radě by měla být každoročně předkládána zpráva o fungování evropského trhu s uhlíkem.
- (2) Ve zprávě Komise určené Evropskému parlamentu a Radě o stavu evropského trhu s uhlíkem v roce 2012⁷ byla vyslovena potřeba opatření za účelem vyřešení strukturální nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou. Z posouzení dopadu rámce politiky EU v oblasti klimatu a energetiky na období do roku 2030⁸ vyplývá, že se očekává, že tato nerovnováha bude přetrvávat a že by nemohla být dostatečně vyřešena přizpůsobením lineární trajektorie přísnějšímu cíli v rámci tohoto rámce. Změna lineárního faktoru by horní hranici měnila pouze postupně. Takto by přebytek také klesal pouze postupně, protože trh by musel i nadále fungovat po více než jedno desetiletí s přebytkem přibližně 2 miliard povolenek či větším. S cílem vyřešit tento problém a učinit evropský systém pro obchodování s emisemi odolnějším vůči nerovnováze by měla být vytvořena rezerva tržní stability. Aby byla zajištěna právní jistota, pokud jde o nabídku formou dražby ve fázi 3, a aby byl poskytnut určitý čas pro přizpůsobení se změnám koncepce, rezerva tržní stability by měla být vytvořena od fáze 4, která začne v roce 2021. Za účelem zachování nejvyššího stupně předvídatelnosti by měla být stanovena jasná pravidla pro umísťování povolenek do rezervy a jejich uvolňování z rezervy. Pokud budou splněny podmínky, měly by být počátkem roku 2021 umístěny do rezervy povolenky, které odpovídají 12 % objemu povolenek v oběhu v roce x-2. Odpovídající počet povolenek by měl být z rezervy uvolněn, pokud celkový objem povolenek v oběhu bude nižší než 400 milionů.
- (3) Kromě vytvoření rezervy tržní stability by ve směrnici 2003/87/ES mělo být dále provedeno několik následných změn za účelem zajištění konzistentnosti a hladkého fungování systému EU pro obchodování se emisemi. Uplatňování směrnice 2003/87/ES může zejména vést k velkým objemům povolenek, které mají být draženy na konci každého období obchodování, což může narušit tržní stabilitu. Z tohoto důvodu a aby se zabránilo nerovnovážné situaci na trhu, pokud jde o nabídku povolenek na konci obchodovacího období a na začátku dalšího období s možnými rušivými účinky pro trh, mělo by být zavedeno ustanovení, které předpokládá, že část každého silného nárůstu nabídky na konci jednoho období bude vydražena v prvních dvou letech následujícího období.
- (4) Komise by měla přezkoumat fungování rezervy tržní stability, pokud jde o její fungování v souvislosti se zkušenostmi s jejím uplatňováním. Přezkum fungování rezervy tržní stability by měl zejména zvážit, zda pravidla pro umísťování povolenek do rezervy jsou odpovídající, pokud jde o sledovaný cíl, kterým je řešení strukturální nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou.

⁴ Úř. věst. C, , s. .

⁵ Úř. věst. C, , s. .

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Vložit odkaz.

- (5) Ustanovení článku 10 a čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/87/ES by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALY TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Rezerva tržní stability

1. Je vytvořena rezerva tržní stability, která se začne uplatňovat od 1. ledna 2021.
2. Komise každý rok zveřejní celkový počet povolenek v oběhu, a to vždy do 15. května nadcházejícího roku. Celkový počet povolenek v oběhu pro rok x odpovídá kumulativnímu počtu povolenek vydaných v období od 1. ledna 2008, včetně povolenek vydaných podle čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/87/ES v tomto období a práv na použití mezinárodních kreditů, která vznikla zařízením v rámci systému EU pro obchodování s emisemi, pokud jde o emise do 31. prosince roku x, mínus kumulativní tuny ověřených emisí ze zařízení v rámci systému EU pro obchodování s emisemi od 1. ledna 2008 do 31. prosince roku x, povolenky zrušené v souladu s čl. 12 odst. 4 směrnice 2003/87/ES a počet povolenek v rezervě. Nebudou zohledněny emise během tříletého období, které začalo v roce 2005 a skončilo v roce 2007, ani povolenky vydané v souvislosti s těmito emisemi. První zveřejnění se uskuteční do 15. května 2017.
3. Počínaje rokem 2021 je každý rok do rezervy umístěn počet povolenek rovnající se 12 % celkového počtu povolenek v oběhu v roce x-2, jak je zveřejněno v květnu roku x-1, pokud tento počet povolenek, které mají být umístěny do rezervy, nebude nižší než 100 milionů.
4. V kterémkoli roce, kdy bude celkový počet povolenek v oběhu nižší než 400 milionů, bude z rezervy uvolněno 100 milionů povolenek. V případě, že je v rezervě méně než 100 milionů povolenek, budou všechny povolenky v rezervě podle tohoto odstavce uvolněny.
5. V kterémkoli roce, kdy se nepoužije odstavec 4 a budou přijata opatření podle článku 29a směrnice, bude z rezervy uvolněno 100 milionů povolenek. V případě, že je v rezervě méně než 100 milionů povolenek, budou všechny povolenky v rezervě podle tohoto odstavce uvolněny.
6. Pokud je přijato opatření podle odstavců 3 nebo 5, budou v kalendářích dražeb zohledněny povolenky, které jsou umístěny v rezervě nebo které mají být z rezervy uvolněny.

Článek 2

Změny směrnice 2003/87/ES

Směrnice 2003/87/ES se mění takto:

1. V článku 10 se odstavec 1 nahrazuje tímto:
2. „1. Od roku 2021 draží členské státy všechny povolenky, které nejsou v souladu s článkem 10a a 10c přidělovány bezplatně a které nejsou umístěny do rezervy tržní stability vytvořené na základě rozhodnutí [OPEU - vložit číslo tohoto rozhodnutí, jakmile bude známo] Evropského parlamentu a Rady(*).“
3. V článku 10 se vkládá nový odstavec, který zní:

„1a. Pokud objem povolenek, které mají být členskými státy draženy v posledním roce každého období uvedeného v čl. 13 odst. 1, překročí před uplatněním čl. 1 odst. 3 rozhodnutí [OPEU - *vložit číslo tohoto rozhodnutí, jakmile bude známo*] očekávaný průměrný objem dražených povolenek pro první dva roky následujícího období o více než 30 %, budou dvě třetiny rozdílu v těchto objemech odečteny od objemu povolenek vydražených v posledním roce období a přičteny ve stejných tranších k objemům, které mají být členskými státy vydraženy v prvních dvou letech následujícího období.“

4. V čl. 13 odst. 2 se v druhém pododstavci doplňuje tato věta:

„Podobně povolenky, které jsou v rezervě tržní stability vytvořené na základě rozhodnutí [OPEU - *vložit číslo tohoto rozhodnutí, jakmile bude známo*] a které již nejsou platné, musí být nahrazeny povolenkami, které jsou pro probíhající období platné.“

Článek 3

Přezkum

Do 31. prosince 2026 předloží Komise na základě analýzy řádného fungování evropského trhu s uhlíkem přezkum rezervy tržní stability a případně předloží návrh Evropskému parlamentu a Radě. Tento přezkum musí věnovat zvláštní pozornost procentnímu údaji pro stanovení počtu povolenek, které mají být umístěny do rezervy podle čl. 1 odst. 3 a číselné hodnotě horní hranice pro celkový počet povolenek v oběhu stanovený v čl. 1 odst. 4.

Článek 4

Přechodná ustanovení

Ustanovení čl. 10 odst. 1 směrnice 2003/87/ES ve znění směrnice 2009/29/ES se nadále uplatňuje do 31. prosince 2020.

Článek 5

Vstup v platnost

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V Bruselu dne

Za Evropský parlament
předseda

Za Radu
předseda