



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

**markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen
kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

PERUSTELUT

1. JOHDANTO

Kolmannen päästökauppakauden (2013-2020) alussa EU:n päästökauppajärjestelmässä vallitsi merkittävä epätasapaino päästöoikeuksien tarjonnan ja kysynnän välillä. Tämä johti noin 2 miljardin päästöoikeuden ylijäämään, jonka odotetaan kasvavan tulevina vuosina yli 2,6 miljardin päästöoikeuden ylijäämään vuoteen 2020 mennessä. Syy tähän epätasapainoon huutokaupattavien päästöoikeuksien tarjonnan ja kysynnän välillä on siinä, että tarjonnasta päätetään hyvin joustamattomalla tavalla, kun taas kysyntä vaihtelee taloudellisten suhdanteiden, fossiilisten polttoaineiden hintojen sekä muiden syiden vuoksi. Heikko kysyntä johtaa yleensä alhaisempaan tarjontaan. EU:n hiilimarkkinoilla näin ei kuitenkaan ole päästöoikeuksien tarjonnan osalta tämänhetkisessä sääntelyjärjestelmässä.

EU:n päästökauppajärjestelmä perustettiin, jotta EU:n päästövähennystavoitteet saavutettaisiin yhdenmukaisesti ja kustannustehokkaasti. Vaikka ympäristötavoite on varmistettu päästöjen enimmäismäärällä ("katolla"), suuri ylijäämä vähentää kannustimia investoida vähähiilisiin vaihtoehtoihin ja vaikuttaa siten kielteisesti järjestelmän kustannustehokkuuteen. Jos taloudelliset toimijat tekevät investointipäätökset markkinoilla olevien päästöoikeuksien ylitarjonnan ja sitä vastaavan hintasignaalin perusteella, ilmastonmuutokseen liittyvistä haasteista aiheutuvat yleiset kustannukset nousevat pakostakin, jos niitä tarkastellaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lyhyesti sanottuna mikäli tähän epäsuhtaan ei tartuta, se vaikuttaa perustavanlaatuisesti EU:n päästökauppajärjestelmän kykyyn saavuttaa sen tavoite päästökaupan myöhemmissä vaiheissa kustannustehokkaasti, kun on saavutettava huomattavasti nykyistä vaativampia kotimaisia päästötavoitteita¹.

Odotettavissa on, että vuoteen 2030 saavutettava kasvihuonekaasuja koskeva tavoite, josta sovittiin osana ilmasto- ja energiapolitiikan puitteita, johtaa siihen, että vuonna 2021 käynnistyvän vaiheen 4 alusta alkaen sovelletaan kunnianhimoisempaa lineaarista vähennyskerrointa. Tämä helpottaisi markkinoiden epäsuhtaa vähitellen ajan myötä. Vuoteen 2030 ulottuvia puitteita koskeva vaikutusten arviointi osoittaa kuitenkin, että kunnianhimoisempi lineaarinen kerroin ei riitä korjaamaan markkinoiden vakavan epäsuhtaan negatiivisia vaikutuksia. Se myös jättäisi EU:n päästökauppajärjestelmän ilman suojaa tulevien odottamattomien ja yllättävien kysynnän häiriöiden varalta.

Näistä syistä direktiivin säännöksistä olisi poikettava markkinavakauseron perustamiseksi.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

Lyhyen aikavälin toimenpiteenä ylijäämän vaikutusten lieventämiseksi päätettiin, että 900 miljoonan päästöoikeuden huutokauppaamista siirretään myöhemmäksi ("takapainotetaan") vaiheen 3 alkuvuosina. Tässä yhteydessä komissio myös vahvisti uudelleen sitoumuksensa esittää vaihtoehtoja toimiksi, jotta voitaisiin hyväksyä tarvittavat rakenteelliset lisätoimet EU:n päästökauppajärjestelmän vahvistamiseksi vaiheen 3 aikana².

¹ COM(2012) 652 final

² COM(2012) 416 final

Kun otetaan huomioon, että ylijäämä on luonteeltaan rakenteellinen ja pitkäaikainen, lisätoimet EU:n päästökaupan vahvistamiseksi ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa kustannustehokas siirtyminen vähähiiliseen talouteen. Komissio esitti kuusi vaihtoehtoa sisältävän ei-tyhjentävän luettelon EU:n päästökaupan rakenteellisen uudistuksen vaihtoehtoista Euroopan hiilimarkkinoiden tilaa vuonna 2012³ käsittelevässä kertomuksessaan ("hiilimarkkinakertomuksessa") marraskuussa 2012. Tätä kertomusta seuranneessa julkisessa kuulemisessa mahdollisena vaihtoehtona tuli esiin myös markkinavakauserä, jonka avulla voitaisiin saada joustavuutta huutokaupattavien päästöoikeuksien tarjontaan ja parantaa häiriönsietokykyä.

Samaan aikaan tämän ehdotuksen kanssa julkaistaan vaikutustenarviointikertomus ja sen tiivistelmä. Vaikutustenarviointi on osoittanut, että markkinavakauserän perustaminen voisi auttaa käsittelemään tämänhetkisiä epäsuhtia ja vahvistaisi päästökauppajärjestelmää mahdollisten tulevien laajojen tapahtumien varalta, jotka voisivat vakavasti häiritä tarjonnan ja kysynnän välistä tasapainoa. Mitä tulee rakenteellisiin osiin, vaikutustenarviointi osoitti, että markkinavakauserällä on suhteessa liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärään se etu, että huomioon otetaan makroekonomisista muutoksista johtuvien kysynnän muutosten lisäksi myös muiden tekijöiden, kuten täydentävien toimien, vaikutukset sekä kysynnän muutokset, kuten kansainvälisten hyvitysten käyttö.

3. EHDOTUKSEN OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

Ennustettavuuden varmistamiseksi markkinavakauserän on tarkoitus olla objektiivinen ja sääntöpohjainen mekanismi, jonka perusteella huutokaupattavien päästöoikeuksien määriä mukautetaan "automaattisesti" ennalta määritettyjen edellytysten mukaisesti, joita sovelletaan vuonna 2021 käynnistyvän EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheesta 4 alkaen. Vaikka vaikutustenarviointi on osoittanut, että markkinavakauserän perustamisesta jo vaiheessa 3 saataisiin hyötyjä hiilimarkkinoiden vahvistamiselle ja tehokkuudelle, takapainottamisesta odotetaan saatavan jonkin verran tilapäistä helpotusta tulevina vuosina. Sen vuoksi ehdotetaan, että perustetaan markkinavakauserä vaiheen 4 alussa, jotta markkinatoimijoille jää valmistelu-aikaa mukautua varannon käyttöönottoon sekä riittävästi sääntelyvarmuutta EU:n päästökauppajärjestelmän vaiheessa 3.

Tässä ehdotuksessa esitetty markkinavakauserä toimii siten, että siinä käynnistetään mukautuksia huutokaupattavien päästöoikeuksien vuosittaisiin määriin tilanteissa, joissa liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien määrä jää tietyn edeltä sovitun vaihteluvälin ulkopuolelle:

- a) Varantoon lisätään päästöoikeuksia vähentämällä niitä tulevista huutokaupattavista määristä, jotta voidaan lieventää markkinoiden epävakautta, joka johtuu EU:n päästökauppajärjestelmän suuresta tilapäisestä ylijäämästä, jos ylijäämän kokonaismäärä on yli 833 miljoonaa päästöoikeutta;
- b) Varannosta vapautetaan päästöoikeuksia ja lisätään ne tuleviin huutokaupattaviin määriin, jotta voidaan lieventää markkinoiden epävakautta, joka johtuu EU:n päästökauppajärjestelmän suuresta tilapäisestä alijäämästä, jos alijäämän kokonaismäärä on alle 400 miljoonaa päästöoikeutta.

³ COM(2012) 652

Päästöoikeuksia lisätään siten markkinavakausvarantoon ja niitä vapautetaan varannosta liikkeeseen laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärän mukaan. Tämä indikaattori on suora toimenpide tarjonnan ja kysynnän välistä tosiasiallista epäsuhtaa varten. Sen vuoksi sitä pidetään parempana kuin epäsuoria ja epävarmoja toimenpiteitä, jotka liittyvät merkittäviin markkinatekijöihin, kuten BKT:hen, polttoaineiden hintoihin, säähän ja sademääriin. Vaihteluvälin ylä- ja alarajojen määrittelyä edelsi sidosryhmien kuuleminen, ja se vastaa kokemuksen perusteella tilannetta, jossa markkinat pystyivät toimimaan moitteettomasti.

Jotta voidaan varmistaa ennustettavuus sekä markkinavakausvarannon muutosten tapahtuminen vähitellen, varannosta vapautetaan etukäteen määritetty määrä päästöoikeuksia, 100 miljoonaa päästöoikeutta vuodessa, kun tietyt edellytykset täyttyvät. Tämä määrä vastaa noin 5 prosenttia tämänhetkisistä vuosittaisista päästöistä EU:n päästökauppajärjestelmässä, minkä aiemman kokemuksen perusteella olisi oltava riittävä kattamaan jopa hyvin yllättävät ja merkittävät lisäykset kysynnässä.

Markkinavakausvarannon käyttöönotto merkitsee mahdollisesti merkittävää muutosta EU:n päästökauppajärjestelmän rakenteeseen ja toimintaan. Varantoa koskevien sääntöjen täytäntöönpanosta varhaisessa vaiheessa saatavat kokemukset voivat osoittautua arvokkaiksi, ja niiden perusteella voidaan tehdä parannuksia varantoa koskeviin sääntöihin. Hiilimarkkinoiden onnistunut toiminta edellyttää myös ennustettavuutta ja vakautta. Oikean tasapainon löytämiseksi ehdotuksessa säädetään vuoteen 2026 mennessä tehtävästä uudelleentarkastelusta, jossa keskitytään erityisesti varannon tiettyihin muuttujiin.

Ehdotus myös sisältää säännöksiä, joiden tarkoituksena on helpottaa huutokauppatarjontaa siirtymävaiheen vuosina päästökauppakausien välillä tapauksissa, joissa oletustilanne olisi muutoin johtanut jyrkkiin muutoksiin. Tämä ei vaikuta määrään kolmen vuoden kauden aikana. Kyseessä on yksinkertaisesti se, että otetaan keskimäärä vuosittaisista määristä, jotta voidaan lieventää mahdollisia siirtymävaiheen tilapäisiä vaikutuksia, joita huutokauppattavien päästöoikeuksien tarjontaan kohdistuu päästökauppakauden lopussa direktiivin 2003/87/EY ja komission asetuksen N:o 1031/2010 johdosta. Ne liittyvät muun muassa siihen, että päästöoikeuksia jää uusien osallistujien varantoon päästökauppakauden lopussa, tai siihen, että päästöoikeuksia ei jaeta laitosten sulkemisten tai sähköalan nykyaikaistamista koskevan poikkeuksen vuoksi. Mikäli niiden päästöoikeuksien määrä, jotka olisi huutokaupattava päästökauppakauden viimeisenä vuonna, ylittää seuraavana kahtena vuonna huutokauppattavien päästöoikeuksien keskimääräisen määrän yli 30 prosentilla, tätä eroa vastaava määrä olisi jaettava tasaisesti näille vuosille. Tämä säännös perustuu kokemukseen, joka on saatu siirtymävaiheesta vaiheesta 2 vaiheeseen 3 EU:n päästökauppajärjestelmässä, ja sillä vältetään siirtymäjärjestelyjen negatiivisten vaikutusten toistuminen.

Ehdotuksella on sama oikeusperusta kuin direktiivillä 2003/87/EY. Kun otetaan huomioon ehdotuksen tausta ja soveltamisaika, se esitetään osana ilmasto- ja energiapolitiikan vuoteen 2030 ulottuvia puitteita.

EU:n oikeus toimia perustuu siihen, että päästökauppajärjestelmä toimii unionin laajuisena järjestelmänä täysin yhdenmukaisella tavalla. Ehdotus noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa.

2014/0011 (COD)

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon⁴,

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon⁵,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksitystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY⁶ 10 artiklan 5 kohdassa säädetään, että Euroopan parlamentille ja neuvostolle olisi toimitettava vuosittain kertomus Euroopan hiilimarkkinoiden toiminnasta.
- (2) Euroopan hiilimarkkinoiden tilaa vuonna 2012 käsittelevässä kertomuksessaan⁷ Euroopan parlamentille ja neuvostolle komissio totesi, että on tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, joilla tartutaan rakenteellisiin tarjonnan ja kysynnän välisiin epäsuhtiin. Vuoteen 2030 ulottuvia ilmasto- ja energiapolitiikan puitteita koskevassa vaikutusten arvioinnissa⁸ todetaan, että tämän epäsuhtaan odotetaan jatkuvan eikä siihen voida riittävästi tarttua mukauttamalla lineaarista kehityspolkua kyseisissä puitteissa asetettavaan tiukempaan tavoitteeseen. Muuttamalla lineaarista kerrointa ainoastaan muutetaan vähitellen kattoa. Näin ollen ylijäämä vähenisi ainoastaan vähitellen, jolloin

⁴ EUVL C , , s. .

⁵ EUVL C , , s. .

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁷ COM(2012)652 final.

⁸ Insert reference.

markkinoiden olisi jatkossa toimittava yli vuosikymmenen ajan siten, että sillä olisi noin 2 miljardin tai enemmän päästöoikeuden ylijäämä. Jotta voidaan tarttua tähän ongelmaan ja saada unionin päästökauppajärjestelmästä kestävämpi epäsuhtien varalta, olisi perustettava markkinavakauseranto. Jotta voidaan varmistaa sääntelyvarmuus huutokaupattavien päästöoikeuksien tarjonnasta vaiheessa 3 ja jättää valmistelu-aikaa sopeutumiseksi rakenteellisen muutoksen käyttöönottoon, markkinavakauseranto olisi perustettava vuonna 2021 käynnistyvän vaiheen 4 alusta alkaen. Jotta voidaan säilyttää mahdollisimman suuri ennustettavuus, olisi annettava selkeät säännöt päästöoikeuksien lisäämisestä varantoon sekä niiden vapauttamisesta varannosta. Mikäli edellytykset täyttyvät, vuodesta 2021 alkaen reserviin olisi lisättävä päästöoikeuksia määrä, joka vastaa 12 prosenttia liikkeeseen laskettujen päästöoikeuksien määrästä vuonna $x-2$. Vastaava määrä päästöoikeuksia olisi vapautettava varannosta, kun liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä on alle 400 miljoonaa.

- (3) Markkinavakauserannon perustamisen lisäksi direktiiviin 2003/87/EY olisi tehtävä joitakin tähän liittyviä muutoksia yhdenmukaisuuden ja päästökauppajärjestelmän sujuvan toiminnan varmistamiseksi. Direktiivin 2003/87/EY täytäntöönpano voi johtaa siihen, että suuria määriä päästöoikeuksia huutokaupataan kunkin päästökauppakauden lopussa, mikä voi heikentää markkinoiden vakautta. Jotta voidaan välttää päästöoikeuksien tarjonnan epäsuhtainen markkinatilanne yhden päästökauppakauden lopussa ja seuraavan alussa, millä voisi mahdollisesti olla häiritseviä vaikutuksia markkinoihin, olisi säädettävä siitä, että huutokaupataan osa yhden päästökauppakauden lopussa tapahtuneesta mahdollisesta suuresta tarjonnan lisääntymisestä seuraavan päästökauppakauden kahden ensimmäisen vuoden aikana.
- (4) Komission olisi tarkasteltava uudelleen markkinavakauserannon toimivuutta sen soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella. Markkinavakauserannon toiminnan uudelleentarkastelussa olisi erityisesti tarkasteltava sitä, ovatko säännöt päästöoikeuksien lisäämisestä varantoon asianmukaisia suhteessa tavoitteeseen eli rakenteellisten tarjonnan ja kysynnän välisen epäsuhtien korjaamiseen.
- (5) Direktiivin 2003/87/EY 10 artiklaa ja 13 artiklan 2 kohtaa olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Markkinavakauseranto

1. Perustetaan markkinavakauseranto, joka aloittaa toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2021.
2. Komissio julkaisee kunakin vuonna liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärän seuraavan vuoden 15 päivään toukokuuta mennessä. Liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärän perustana vuonna x on kyseisen kauden aikana 1 päivästä tammikuuta 2008 myönnettyjen päästöoikeuksien kumulatiivinen määrä, mukaan lukien päästöoikeudet, jotka kyseisenä kautena on myönnetty direktiivin 2003/87/EY 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti, sekä laitosten hyödyntämät oikeudet käyttää EU:n päästökauppajärjestelmän nojalla kansainvälisiä hyvityksiä ennen 31 päivää joulukuuta vuonna x syntyneiden päästöjen osalta; tästä vähennetään EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvista laitoksista peräisin olevat

todennettujen päästöjen kumulatiiviset määrät tonneina 1 päivän tammikuuta 2008 ja 31 päivän joulukuuta vuonna x väliseltä ajalta, direktiivin 2003/87/EY 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti mitätöidyt päästöoikeudet sekä varannossa olevien päästöoikeuksien määrä. Huomioon ei oteta vuosien 2005 ja 2007 välisenä kolmivuotiskautena syntyneitä päästöjä sekä näitä päästöjä varten myönnettyjä päästöoikeuksia. Ensimmäisen kerran määrä julkaistaan 15 päivänä toukokuuta 2017.

3. Kunakin vuonna vuodesta 2021 alkaen varantoon lisätään päästöoikeuksia määrä, joka vastaa 12 prosenttia liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärästä vuonna x-2, sellaisena kuin se on julkaistu toukokuussa vuonna x-1, ellei varantoon lisättävien päästöoikeuksien määrä ole alle 100 miljoonaa.
4. Jos jonakin vuonna liikkeeseen laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä on alle 400 miljoonaa, varannosta vapautetaan 100 miljoonaa päästöoikeutta. Jos reservissä on alle 100 miljoonaa päästöoikeutta, kaikki varannossa olevat päästöoikeudet vapautetaan tämän kohdan nojalla.
5. Jos jonakin vuonna ei sovelleta 4 kohtaa ja vahvistetaan toimenpiteitä direktiivin 29 a artiklan nojalla, varannosta vapautetaan 100 miljoonaa päästöoikeutta. Jos varannossa on alle 100 miljoonaa päästöoikeutta, kaikki varannossa olevat päästöoikeudet vapautetaan tämän kohdan nojalla.
6. Jos ryhdytään toimiin 3 tai 5 kohdan nojalla, huutokauppojen aikatauluissa otetaan huomioon varantoon lisätyt päästöoikeudet tai varannosta vapautetut päästöoikeudet.

2 artikla

Muutokset direktiiviin 2003/87/EY

Muutetaan direktiivi 2003/87/EY seuraavasti:

1. Muutetaan 10 artiklan 1 kohta seuraavasti:
2. "1. Jäsenvaltioiden on vuodesta 2021 huutokaupattava kaikki päästöoikeudet, joita ei myönnetä maksutta 10 a ja 10 c artiklan mukaisesti ja joita ei lisätä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä [*OPEU please insert number of this Decision when known*] perustettuun markkinavakausvarantoon(*)."
3. Lisätään 10 artiklaan kohta seuraavasti:

"1a. Jos jäsenvaltioiden huutokauppaamien päästöoikeuksien määrä kunkin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kauden viimeisenä vuonna ylittää yli 30 prosentilla huutokaupattavien päästöoikeuksien odotetun keskimääräisen määrän seuraavan kauden kahtena ensimmäisenä vuotena ennen päätöksen [*OPEU please insert number of this Decision when known*] 1 artiklan 3 kohdan soveltamista, kaksi kolmannesta määrien välisestä erosta on vähennettävä huutokaupattavien päästöoikeuksien määrästä kauden viimeisenä vuonna ja lisättävä tasaerinä jäsenvaltioiden huutokauppaamiin määriin seuraavan kauden kahtena ensimmäisenä vuonna."
4. Lisätään 13 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan virke seuraavasti:

“Samoin päätöksellä [*OPEU please insert number of this Decision when known*] perustetussa markkinavakausvarannossa pidetyt päästöoikeudet, jotka eivät enää ole voimassa, on korvattava päästöoikeuksilla, jotka ovat voimassa kuluvana kautena.”

3 artikla

Uudelleentarkastelu

Komissio tarkastelee uudelleen 31 päivään joulukuuta 2026 mennessä EU:n hiilimarkkinoiden sujuvaa toimintaa koskevan analyysin perusteella markkinavakausvarantoa ja tekee tarvittaessa ehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Uudelleentarkastelussa kiinnitetään erityistä huomiota prosenttimäärään, jota käytetään määrittämään varantoon 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti lisättävien päästöoikeuksien määrä sekä 1 artiklan 4 kohdan mukaiseen liikkeelle laskettujen päästöoikeuksien kokonaismäärään liittyvän kynnsarvon numeeriseen arvoon.

4 artikla

Siirtymäsäännös

Direktiivin 2003/87/EY 10 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29/EY, sovelletaan 31 päivään joulukuuta 2020.

5 artikla

Voimaantulo

Tämä päätös tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja