



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.1.2014.
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Prijedlog

ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama
stakleničkih plinova Unije i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ**

(Tekst značajan za EGP)

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

OBRAZLOŽENJE

1. UVOD

Na početku trećeg trgovinskog razdoblja (2013. – 2020.) sustav trgovanja emisijama EU-a (ETS) bio je obilježen velikom neravnotežom između ponude i potražnje emisijskih jedinica, što je dovelo do stvaranja viška od oko 2 milijarde emisijskih jedinica za koji se očekuje da će tijekom idućih godina narasti na više od 2,6 milijardi emisijskih jedinica do 2020. Razlog za ovu neravnotežu jest prvenstveno nerazmjer između ponude emisijskih jedinica za prodaju na dražbi, koja je strogo određena i potražnje za njima, koja je fleksibilna i ovisi o gospodarskim ciklusima, cijenama fosilnih goriva i drugim čimbenicima. Slabija potražnja obično je popraćena smanjenom ponudom. Međutim na tržištu ugljika EU-a to se ne odnosi na ponudu za prodaju na dražbi u okviru trenutnog regulatornog režima.

Sustav za trgovanje emisijama EU-a uspostavljen je kako bi se na usklađen i ekonomičan način ispunili ciljevi EU-a u pogledu smanjenja emisija. Dok su ciljevi zaštite okoliša zajamčeni gornjom granicom, zbog velikog se viška smanjuju poticaji za niskougljična ulaganja i time negativno utječe na ekonomičnost sustava. Kada gospodarski subjekti donose odluke o ulaganjima na temelju prezasićene ponude emisijskih jedinica na tržištu i odgovarajućeg cjenovnog signala, ukupni će troškovi vezani uz pitanja klimatskih promjena nužno srednjoročno i dugoročno rasti. Ukratko, ako se ne riješi to pitanje, te neravnoteže snažno će utjecati na sposobnost ETS-a EU-a da u budućim fazama ispuni svoj cilj na ekonomičan način kada će morati postići daleko zahtjevnije domaće ciljeve povezane s emisijama u odnosu na sadašnje ciljeve¹.

Očekuje se da će cilj stakleničkih plinova za 2030. koji je određen dio okvira klimatske i energetske politike dovesti do ambicioznijeg linearnog faktora smanjenja koji će se primjenjivati od početka faze 4. u 2021. To bi tijekom vremena postupno smanjilo neravnotežu na tržištu. Međutim procjena učinka izrađena uz okvir za 2030. pokazuje da ambiciozniji linerani faktor nije dovoljan za rješavanje negativnih posljedica velike neravnoteže na tržištu. Istovremeno bi ETS EU-a u budućnosti ostao nezaštićen od neočekivanih i naglih potresa na području potražnje.

Stoga je potrebno odstupiti od odredaba Direktive i uspostaviti rezervu za stabilnost tržišta.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

Kao kratkoročna mjera za ublažavanje posljedica zbog viška, donesena je odluka o odgađanju („preraspodjeli”) prodaje 900 milijuna emisijskih jedinica na dražbi u početnim godinama faze 3. U tom kontekstu Komisija je ponovno potvrdila svoju predanost da predstavi mogućnosti djelovanja u cilju donošenja drugih prikladnih strukturnih mjera za jačanje ETS-a tijekom faze 3.²

Uzimajući u obzir da su značajke viška strukturne i dugoročne prirode, potrebne su dodatne mjere za jačanje ETS-a EU-a kako bi se osigurao ekonomičan prijelaz na niskougljično gospodarstvo. Komisija je u svojem Izvješću o stanju na europskom tržištu ugljika u 2012. (Izvješće o tržištu ugljika) u studenom 2012. utvrdila neiscrpní popis od šest opcija za strukturnu reformu ETS-a EU-a³. Na temelju rasprava vođenih tijekom javnog savjetovanja koje je uslijedilo nakon tog izvješća utvrđena je dodatna opcija odnosno uspostavljanje

¹ COM(2012) 652 završna verzija

² COM(2012) 416 završna verzija

³ COM(2012) 652

rezerve za stabilnost tržišta kojom bi se na fleksibilniji način osigurala ponuda i povećala otpornost na potrebe.

Izvješće o procjeni učinka i sažetak objavljuju se zajedno s ovim prijedlogom. Procjena učinka pokazala je da bi uspostavljanje rezerve za sigurnost tržišta moglo pomoći rješavanju trenutačnih neravnoteža i učiniti ETS otpornijim na moguće buduće događaje koji bi mogli ozbiljno narušiti ravnotežu između ponude i potražnje. Uzevši u obzir različite oblikovne elemente utvrđeno je da funkcioniranje rezerve za stabilnost tržišta u odnosu na ukupni broj emisijskih jedinica u optjecaju ima tu prednost što obuhvaća promjene u potražnji, koji nisu posljedica samo makroekonomskih promjena nego i učinaka drugih čimbenika kao što su komplementarne politike i promjene u ponudi npr. priljevu međunarodnih jedinica.

3. PRAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA

Kako bi se osigurala predvidljivost, rezerva za stabilnost tržišta ustrojena je kao objektivni, na pravilima utemeljen mehanizam, na temelju kojeg se količine emisijskih jedinica za prodaju na dražbi „automatski” prilagođavaju u skladu s unaprijed utvrđenim uvjetima koji se primjenjuju od faze 4. ETS-a EU-a, koja počinje u 2021. Iako je procjenom učinka utvrđeno da bi uspostava rezerve za stabilnost tržišta već u fazi 3. donijela koristi u smislu jačanja i učinkovitosti tržišta ugljika, od preraspodjele se očekuje da će donijeti privremeno olakšanje za nadolazeće godine. Stoga se predlaže uspostava rezerve za stabilnost tržišta na početku faze 4. kako bi se sudionicima na tržištu osiguralo vrijeme za prilagodbu na uvođenje rezerve i dovoljna regulatorna sigurnost tijekom faze 3. ETS-a EU-a.

Rezerva za stabilnost tržišta navedena u ovom prijedlogu funkcionira kao mehanizam za prilagođavanje godišnjih količina emisijskih jedinica za prodaju na dražbi kada se ukupni broj jedinica nalazi izvan unaprijed definiranog raspona:

- (a) dodavanjem emisijskih jedinica rezervi, oduzimajući ih od količina koja će se prodavati na dražbi u cilju ublažavanja nestabilnosti tržišta uzrokovane velikim privremenim viškom u ETS-u EU-a, ako je ukupni višak veći od 833 milijuna emisijskih jedinica;
- (b) oslobađanjem emisijskih jedinica iz rezerve i njihovim dodavanjem količinama koje će se prodavati na dražbi u cilju ublažavanja nestabilnosti tržišta uzrokovane velikim privremenim manjkom u ETS-u EU-a, ako je ukupni višak manji od 400 milijuna emisijskih jedinica.

Stoga se emisijske jedinice stavljaju u rezervu za stabilnost tržišta i oslobađaju iz nje u odnosu na ukupni broj emisijskih jedinica u optjecaju. Ovaj pokazatelj predstavlja izravnu mjeru usmjerenu protiv stvarne neravnoteže između ponude i potražnje i ima prednost u odnosu na neizravne i neizvjesne mjere koje su usmjerene na važne pokretače tržišta poput BDP-a, cijena goriva, vremenskih prilika, padalina i sl. Gornje i donje granice raspona utvrđene su nakon savjetovanja s dionicima i odražavaju raspon u kojem je sukladno prethodnim iskustvima tržište bilo sposobno uredno funkcionirati.

Kako bi se osigurala predvidljivost i postupnija promjena rezerve za stabilnost tržišta, kada se ispune uvjeti, godišnje bi se oslobodila unaprijed definirana količina od 100 milijuna emisijskih jedinica. Navedena količina predstavlja približno 5 % trenutačnih godišnjih emisija u ETS-u EU-a, a koja bi u skladu s prethodnim iskustvima trebala biti dovoljna za pokrivanje čak i vrlo iznenadnih i znatnih povećanja potražnje.

Uvođenje rezerve za stabilnost tržišta potencijalno predstavlja značajnu promjenu za ustroj i funkcioniranje ETS-a EU-a. Rana iskustva stečena s provedbom pravila rezerve mogla bi se pokazati korisnim i omogućiti poboljšanja u izradi pravila za rezervu. Istovremeno

predvidljivost i stabilnost važni su za uspješno tržište ugljika. Kako bi se postigla ispravna ravnoteža prijedlogom se predviđa preispitivanje s posebnim naglaskom na parametre rezerve do 2026.

Prijedlog sadržava i odredbe koje su usmjerene na osiguranje nesmetane ponude za prodaju na dražbi u godinama oko prijelaza između faza trgovanja u slučajevima kada bi u zadanim okolnostima nastale znatne promjene. Učinak se ne odražava na količinu tijekom trogodišnjeg razdoblja i sastoji se od jednostavnog izjednačavanja godišnjih količina kojima se do kraja razdoblja ublažavaju mogući prijelazni i privremeni učinci na ponudu za prodaju na dražbi u skladu s modalitetima utvrđenima Direktivom 2003/87/EZ i Uredbom Komisije br. 1031/2010, primjerice s obzirom na emisijske jedinice koje ostaju u rezervi za nove sudionike na kraju razdoblja, zatim emisijske jedinice koje nisu dodijeljene zbog zatvaranja ili na temelju odstupanja koje se odnosi na modernizaciju sektora električne energije. Količine emisijskih jedinica koje bi se trebale prodavati na dražbi u posljednje dvije godine razdoblja premašuju prosječnu količinu emisijskih jedinica za prodaju na dražbi u dvije naredne godine za više od 30 % i ta će se razlika ravnomjerno raspodijeliti tijekom tih godina. Ta odredba temelji se na iskustvima stečenim u prijelazu iz faze 2. u fazu 3. ETS-a EU-a i njome se izbjegava ponavljanje negativnih učinaka prijelaznih modaliteta.

Prijedlog ima istu pravnu osnovu kao i Direktiva 2003/87/EZ. S obzirom na njegov kontekst i vremenski opseg, predaje se kao dio Okvira za klimatske i energetske politike za 2030.

Pravo EU-a na djelovanje proizlazi iz činjenice da je ETS sustav koji na potpuno usklađen način funkcionira na razini cijele Unije. Prijedlog je u skladu s načelom supsidijarnosti i proporcionalnosti iz članka 5. Ugovora o Europskoj uniji.

2014/0011 (COD)

Prijedlog

ODLUKE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora⁴,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija⁵,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

⁴ SL C , , str. .

⁵ SL C , , str. .

budući da:

- (1) Člankom 10. stavkom 5. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća⁶ propisuje se da se svake godine Europskom parlamentu i Vijeću treba podnijeti izvješće o funkcioniranju europskog tržišta ugljika.
- (2) U izvješću Komisije upućenom Europskom parlamentu i Vijeću o stanju na europskom tržištu ugljika u 2012.⁷ utvrđeno je da su potrebne mjere za rješavanje strukturnih neravnoteža između ponude i potražnje. Procjenom učinka okvira klimatske i energetske politike za 2030.⁸ utvrđeno je da se očekuje nastavak neravnoteže i da se to pitanje neće moći riješiti u dovoljnoj mjeri prilagodbom linearnog tijeka prema strožem cilju unutar navedenog okvira. Promjenom linearnog faktora samo se postupno mijenja gornja granica. U skladu s tim i višak bi se samo postupno smanjivao, a tržište bi moralo nastaviti funkcionirati više od jednog desetljeća s viškom emisijskih jedinica od oko 2 milijarde ili više. Kako bi se riješio taj problem i povećala otpornost europskog sustava trgovanja emisijama na neravnoteže, potrebno je uspostaviti rezervu za stabilnost tržišta. Za osiguranje regulatorne sigurnosti u pogledu ponude za prodaju na dražbi u fazi 3. i omogućavanje vremena za prilagodbu na uvođenje promijenjenog oblika, potrebno je uspostaviti rezervu za stabilnost tržišta od faze 4. koja počinje 2021. Kako bi se zadržao maksimalni stupanj predvidljivosti, potrebno je odrediti jasna pravila za stavljanje emisijskih jedinica u rezervu i njihovo oslobađanje iz nje. Kada se ispune uvjeti, počevši u 2021., u rezervu je potrebno staviti količinu emisijskih jedinica koja iznosi 12 % emisijskih jedinica u optjecaju u godini $x - 2$. Kada je ukupna količina emisijskih jedinica u optjecaju manja od 400 milijuna, potrebno je osloboditi odgovarajući broj emisijskih jedinica iz rezerve.
- (3) Pored uspostave rezerve za stabilnost tržišta potrebne su i odgovarajuće izmjene Direktive 2003/87/EZ kako bi se osigurala dosljednost i nesmetano funkcioniranje ETS-a. Primjena Direktive 2003/87/EZ osobito može dovesti do velikih količina emisijskih jedinica koje treba prodati na dražbi na kraju svakog razdoblja trgovanja, što može ugroziti stabilnost tržišta. Prema tome, kako bi se izbjeglo stanje neravnoteže između ponude i potražnje na tržištu krajem jednog i početkom sljedećeg razdoblja trgovanja koje bi mogle prouzročiti smetnje na tržištu, potrebno je predvidjeti prodaju dijela svakog znatnog povećanja ponude na kraju jednog razdoblja trgovanja u prve dvije godine sljedećeg razdoblja.
- (4) Komisija bi trebala preispitati funkcioniranje rezerve za stabilnost tržišta u odnosu na njezino djelovanje na temelju iskustava u pogledu njezine primjene. Prilikom preispitivanja funkcioniranja rezerve za stabilnost tržišta trebalo bi se osobito provjeriti jesu li pravila o stavljanju emisijskih jedinica u rezervu prikladna za postizanje željenih ciljeva za rješavanje strukturnih neravnoteža između ponude i potražnje.
- (5) Stoga je potrebno na odgovarajući način izmijeniti članak 10. i članak 13. stavak 2. Direktive 2003/87/EZ,

⁶ Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

⁷ COM(2012) 652 završna verzija.

⁸ Dodati upućivanje

DONIJELI SU OVU ODLUKU:

Članak 1.

Rezerva za stabilnost tržišta

1. Uspostavlja se rezerva za stabilnost tržišta koja počinje s radom 1. siječnja 2021.
2. Komisija objavljuje ukupnu količinu emisijskih jedinica koje su u optjecaju svake godine do 15. svibnja sljedeće godine. Ukupni broj emisijskih jedinica u optjecaju u godini x jest kumulativni broj emisijskih jedinica izdanih u razdoblju od 1. siječnja 2008., uključujući emisijske jedinice izdane u tom razdoblju u skladu s člankom 13. stavkom 2. Direktive 2003/87/EZ te prava na uporabu međunarodnih jedinica koja postrojenja imaju u okviru sustava trgovanja emisijama EU-a u odnosu na emisije do 31. prosinca godine x , umanjen za ukupan broj tona potvrđenih emisija postrojenja u okviru sustava trgovanja emisijama EU-a između 1. siječnja 2008. i 31. prosinca godine x , broj svih emisijskih jedinica poništenih u skladu s člankom 12. stavkom 4. Direktive 2003/87/EZ i broj emisijskih jedinica iz rezerve. Ne uzimaju se u obzir emisije tijekom trogodišnjeg razdoblja koje je počelo 2005. i završilo 2007. i jedinice izdane u vezi s tim emisijama. Prva objava uslijedit će do 15. svibnja 2017.
3. Počevši od 2021. svake se godine u rezervu stavlja količina emisijskih jedinica koja iznosi 12 % ukupnog broja emisijskih jedinica u optjecaju u godini $x - 2$, kako je objavljeno u svibnju godine $x - 1$, osim ako bi broj emisijskih jedinica koje se stavljaju u rezervu bio manji od 100 milijuna.
4. Ako je bilo koje godine ukupni broj emisijskih jedinica u optjecaju manji od 400 milijuna, iz rezerve se oslobađa 100 milijuna emisijskih jedinica. U slučaju kada se u rezervi nalazi manje od 100 milijuna emisijskih jedinica, u skladu s ovim stavkom sve emisijske jedinice oslobađaju se iz rezerve.
5. Ako bilo koje godine stavak 4. nije primjenjiv i ako su mjere donesene u skladu s člankom 29.a Direktive, iz rezerve se oslobađa 100 milijuna emisijskih jedinica. U slučaju kada se u rezervi nalazi manje od 100 milijuna emisijskih jedinica, u skladu s ovim stavkom sve emisijske jedinice oslobađaju se iz rezerve.
6. Kada se postupa na temelju stavka 3. ili stavka 5. u kalendarima dražbe uzimaju se u obzir emisijske jedinice koje su stavljene u rezervu ili se trebaju osloboditi iz nje.

Članak 2.

Izmjene Direktive 2003/87/EZ

Direktiva 2003/87/EZ mijenja se kako slijedi:

1. članak 10. stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:
2. „1. Od 2021. nadalje države članice prodaju na dražbi sve emisijske jedinice koje nisu besplatno raspodijeljene u skladu s člancima 10.a i 10.c i koje nisu stavljene u rezervu za stabilnost tržišta uspostavljenu Odlukom [OPEU umetnite broj Odluke kada bude poznat] Europskog parlamenta i Vijeća(*).”
3. U članku 10. dodaje se sljedeći stavak:
„1a. Kada količina emisijskih jedinica koje će države članice prodavati na dražbi u posljednjoj godini svakog razdoblja iz članka 13. stavka 1. za više od 30 % premašuje očekivanu prosječnu količinu za prodaju na dražbi u prve dvije godine sljedećeg razdoblja prije primjene članka 1. stavka 3. Odluke [OPEU umetnite broj Odluke kada bude

poznat], dvije trećine od razlike između količina oduzima se od količina za prodaju na dražbi u posljednjoj godini razdoblja i dodaje se u jednakim dijelovima količinama koje će države članice prodavati na dražbi u prve dvije godine sljedećeg razdoblja.”

4. U članku 13. stavku 2. drugom podstavku dodaje se sljedeća rečenica:

„Slično tome, emisijske jedinice koje se nalaze u rezervi za stabilnost tržišta uspostavljenoj Odlukom [*OPEU umetnite broj Odluke kada bude poznat*] i koje više ne vrijede, zamjenjuju se emisijskim jedinicama koje vrijede za trenutačno razdoblje.”

Članak 3.

Preispitivanje

Do 31. prosinca 2026. Komisija na temelju analize urednog funkcioniranja europskog tržišta ugljika preispituje rezervu za stabilnost tržišta i, ako je potrebno, podnosi prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću. Tijekom preispitivanja posebna pozornost se posvećuje postotku za utvrđivanje broja emisijskih jedinica koje će se staviti u rezervu u skladu s člankom 1. stavkom 3. i brojčanoj vrijednosti gornje granice ukupnog broja emisijskih jedinica u optjecaju utvrđen člankom 1. stavkom 4.

Članak 4.

Prijelazne odredbe

Članak 10. stavak 1. Direktive 2003/87/EZ kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ nastavlja se primjenjivati do 31. prosinca 2020.

Članak 5.

Stupanje na snagu

Ova Odluka stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik