



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.1.22.
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS HATÁROZATA

az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek Unión belüli kereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

INDOKOLÁS

1. BEVEZETÉS

A harmadik kereskedési időszak (2013–2020) kezdetén az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszert (ETS) a kibocsátási egységek kínálatának és keresletének jelentős eltérése jellemezte; ez mintegy 2 milliárd kibocsátási egységnyi többletet eredményezett, ami várhatóan tovább fog nőni fog az elkövetkező években, 2020-re több mint 2,6 milliárd kibocsátási egységre. Ennek az egyensúlyhiánynak az oka elsősorban a kibocsátási egységek – nagyon merev szabályok szerint rögzített – aukciós kínálata, valamint az irántuk való rugalmas, a gazdasági ciklusok, a fosszilis tüzelőanyagok ára, valamint egyéb tényezők által befolyásolt kereslet közötti eltérés. A kereslet visszaesése általában együtt jár a kínálat csökkenésével. Az Európai Unió szén-dioxid-piacán azonban a jelenlegi szabályozási rendszer szerint az aukciós kínálat esetében nem ez a helyzet.

Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerét az uniós kibocsátáscsökkentési célok összehangolt és költséghatékony módon való teljesítése érdekében hozták létre. Míg az összkvóta garantálja a környezetvédelmi cél elérését, a hatalmas többlet gyengíti az alacsony szén-dioxid-kibocsátást szolgáló beruházások ösztönzőit, ezáltal negatívan befolyásolja a rendszer költséghatékonyágát. Ha a gazdasági szereplők olyankor hozzák meg beruházási döntéseiket, amikor a piacot a kibocsátási egységek túlkínálata és egy ennek megfelelő árjelzés jellemzi, akkor az éghajlatváltozás jelentette kihívás szempontjából releváns összköltség közép- és hosszú távon minden bizonnyal növekedni fog. Röviden összefoglalva, ha nem kezeljük ezeket az egyensúlyproblémákat, akkor súlyosan érintik majd az EU ETS azon képességét, hogy jövőbeli szakaszainak célkitűzéseit költséghatékony módon tudja teljesíteni, amikor a mainál jóval szigorúbb hazai kibocsátási célkitűzéseket kell majd elérni¹.

A várakozások szerint az éghajlat- és energiapolitikai keret részeként az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését illetően 2030-re vonatkozó célkitűzés eredményeként radikálisabb lineáris csökkentési tényezőt kell majd alkalmazni a 2021-ben induló 4. szakasz kezdetétől. Ez elvileg idővel fokozatosan megoldja a piaci egyensúlyhiányt. A 2030-ra vonatkozó keretet kísérő hatásvizsgálat azonban azt mutatja, hogy egy radikálisabb lineáris csökkentési tényező önmagában még nem elegendő a súlyos piaci egyensúlyhiány negatív hatásainak kiküszöböléséhez. Ugyanakkor az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszert is védtelenné tenné a kereslet váratlanul és hirtelen bekövetkező jövőbeli változásaival szemben.

Ezen okok miatt el kell térni az irányelv rendelkezéseitől egy piaci stabilizációs tartalék létrehozása érdekében.

2. A JAVASLAT HÁTTERE

A többlet hatásainak mérséklését célzó rövid távú intézkedésként az a határozat született, hogy 900 millió kibocsátási egység árverését a 3. szakasz első éveire halasztják (az értékesítést későbbre ütemezik). Ezzel összefüggésben a Bizottság emellett megerősítette azon elkötelezettségét, hogy javaslatokat nyújt be a kibocsátáskereskedelmi rendszernek a 3. kereskedelmi időszakra való megszilárdítását célzó strukturális intézkedési lehetőségekre².

¹ COM(2012) 652 final.

² COM(2012) 416 final.

Tekintettel arra, hogy a többlet strukturális jellegű és hosszú távon fennáll, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé való költséghatékony átmenet érdekében további intézkedésekre van szükség az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer megerősítéséhez. A Bizottság 2012 novemberében, az európai szén-dioxid-piac 2012. évi helyzetéről szóló jelentésében (szén-dioxid-piaci jelentés)³ hat lehetőséget sorolt fel az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer szerkezeti reformjára. A jelentés közzétételét követő nyilvános konzultáció során további lehetőségként merült fel egy piaci stabilizációs tartalék létrehozásának lehetősége, amely rugalmasabbá teheti a kibocsátási egységek árverési kínálatát, és növelheti a rendszer ellenálló képességét.

Ezt a javaslatot egy hatásvizsgálatról szóló jelentés és egy összefoglaló kíséri. A hatásvizsgálat rámutatott arra, hogy egy piaci stabilizációs tartalék létrehozása segíthet megoldani a jelenlegi egyensúlyhiányt, továbbá ellenállóbbá teheti a kibocsátáskereskedelmi rendszert az olyan esetleges jövőbeli nagyszabású eseményekkel szemben, amelyek jelentősen felboríthatják a kereslet és a kínálat egyensúlyát. Ami a terv különböző elemeit illeti, a hatásvizsgálat azt is megmutatta, hogy ha a piaci stabilizációs tartalék a forgalomban lévő összes kibocsátási egységre vonatkozóan működik, akkor az azzal az előnnyel jár, hogy egyfelől ellensúlyozni tudja a makrogazdasági helyzetből adódó változások mellett az egyéb tényezőkből – például kiegészítő politikákból – fakadó keresletváltozásokat, másfelől a kínálati oldalon bekövetkező, például a nemzetközi kreditek nagymértékű beáramlásából adódó változásokat.

3. A JAVASLAT JOGI ELEMEI

A kiszámíthatóság biztosítása érdekében a piaci stabilizációs tartalék a tervek szerint egy objektív és szabályokon alapuló mechanizmus lesz, amelynek alapján az árverésre kerülő mennyiségek kiigazítása „automatikusan” történik az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer 2021-ben kezdődő 4. szakaszától kezdve alkalmazott, előre meghatározott feltételek szerint. Noha a hatásvizsgálatból kiderült, hogy a piaci stabilizációs tartaléknak a már a 3. szakaszban történő létrehozása előnyös lenne a szén-dioxid-piac megerősítése és hatékonysága szempontjából, várhatóan az értékesítés későbbre ütemezése is nyújt majd némi ideiglenes enyhülést az elkövetkező években. Ezért a Bizottság azt javasolja, hogy a piaci stabilizációs tartalék létrehozására a 4. szakasz kezdetén kerüljön sor annak érdekében, hogy a piaci szereplőknek legyen idejük arra, hogy alkalmazkodjanak a tartalék bevezetéséhez, továbbá megfelelő legyen a szabályozás kiszámíthatósága az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer 3. szakaszában.

Az e javaslatban meghatározott piaci stabilizációs tartalék úgy működik, hogy automatikusan kiigazítja az árverésre kerülő éves mennyiséget, amennyiben a forgalomban lévő összes kibocsátási egység száma kívül esik egy bizonyos előre meghatározott tartományon:

- a) a jövőben árverésre kerülő mennyiségeket csökkentve kibocsátási egységek kerülnek a tartalékba az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerben kialakuló, nagy mennyiségű ideiglenes többlet által okozott piaci instabilitás mérséklése céljából, amennyiben az összes többlet több mint 833 millió kibocsátási egység;
- b) a tartalékból kibocsátási egységek szabadulnak fel, és hozzáadódnak a jövőben árverésre kerülő mennyiségekhez az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerben kialakuló, nagy mennyiségű ideiglenes hiány által okozott piaci instabilitás

³ COM(2012) 652.

mérséklése céljából, amennyiben az összes többlet kevesebb mint 400 millió kibocsátási egység.

A kibocsátási egységek így a forgalomban lévő kibocsátási egységek számának függvényében kerülnek a tartalékba, illetve szabadulnak fel onnan. E mutató közvetlenül jelzi a kereslet és a kínálat közötti tényleges egyensúlyhiányt, ezért előnyben részesül az olyan jelentős piaci tényezőkre vonatkozó közvetett és bizonytalan mértékekkel szemben, mint például a GDP, a tüzelőanyagárak, az időjárás és a csapadék stb. A tartomány alsó és felső határának meghatározására az érintett felekkel folytatott konzultációk után került sor, és e határok egy olyan tartományt határoznak meg, amelyen belül a piac a tapasztalatok szerint rendezetten képes működni.

A kiszámíthatóság és a piaci stabilizációs tartalék változásának fokozatossága érdekében évente egy előre meghatározott mennyiséget – 100 millió kibocsátási egységet – felszabadítanak a tartalékból, amennyiben ehhez teljesülnek a feltételek. Ez a mennyiség az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszerben jelenleg forgó éves kibocsátásmennyiség hozzávetőleg 5 %-át teszi ki, aminek a múltbeli tapasztalatok alapján még a nagyon hirtelen bekövetkező, erőteljes keresletnövekedés kielégítésére is elegendőnek kell lennie.

A piaci stabilizációs tartalék bevezetése potenciálisan jelentős változást jelent az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer kialakításában és működésében. A tartalékolási szabályok működésével kapcsolatban korán levont tanulságok hasznosnak bizonyulhatnak, és hozzájárulhatnak a tartalékolási szabályok továbbfejlesztéséhez. Ugyanakkor a szén-dioxid-piac eredményessége szempontjából fontos a kiszámíthatóság és a stabilitás. A megfelelő egyensúly elérése érdekében a javaslat 2026-ra felülvizsgálatot tervez, különös hangsúlyt helyezve a tartalék bizonyos paramétereire.

A javaslat olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek az egyes kereskedési szakaszok közötti átmenet éveiben kiegyenlítettebbé hivatottak tenni az árverés útján értékesítésre kerülő kínálati mennyiséget, amennyiben az alapértelmezett mennyiségek egyébként kiugró változásokat eredményeznének. Ez nem befolyásolja a mennyiséget a hároméves időszakban, csupán az éves mennyiségek egyszerű átlagolását jelenti, ami enyhíti az árverésre kerülő kínálati mennyiséget érő lehetséges átmeneti és ideiglenes hatásokat, amelyeket a 2003/87/EK irányelvben és az 1031/2010/EU bizottsági rendeletben például az időszak végén az új belépők számára elkülönített tartalékban maradt kibocsátási egységek, illetve a bezárások miatt vagy a villamosenergia-ágazat modernizálása miatt megadott eltérés alapján ki nem osztott kibocsátási egységek tekintetében az időszak végére megállapított módzatok gyakorolnak. Ha az időszak utolsó évében árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek mennyisége több mint 30 %-kal meghaladja az azt követő két évben árverés útján értékesítendő átlagos mennyiséget, akkor ezt a különbséget egyenletesen el kell osztani ezen évek között. Ez a rendelkezés az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer 2. szakaszából 3. szakaszába való átmenet során szerzett tapasztalatokra épít, és kivédi az átmeneti módzatok negatív hatásainak megismétlődését.

A javaslat jogalapja megegyezik a 2003/87/EK irányelv jogalapjával. A háttérre és időbeli hatályára tekintettel a javaslat benyújtására az éghajlat- és energiapolitika 2030-ra szóló keretének részeként kerül sor.

Az Unió fellépési joga abból a tényből ered, hogy a kibocsátáskereskedelmi rendszer teljesen összehangolt módon, uniós szintű rendszerként működik. A javaslat megfelel a szubszidiaritás

és az arányosság elvének, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke határoz meg.

2014/0011 (COD)

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS HATÁROZATA

az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek Unión belüli kereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 192. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

a jogalkotási aktus tervezete nemzeti parlamenteknek való megküldését követően,

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére⁴,

tekintettel a Régiók Bizottságának véleményére⁵,

rendes jogalkotási eljárás keretében,

mivel:

- (1) A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁶ 10. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottságnak minden évben jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a szén-dioxid-piac működéséről.
- (2) A Bizottság „Az európai szén-dioxid-piac helyzete 2102-ben” című, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtott jelentése⁷ megállapította, hogy a kereslet és a kínálat strukturális egyensúlyhiányának megoldásához intézkedésekre van szükség. Az éghajlat- és az energiapolitika 2030-ra szóló keretére⁸ vonatkozó hatásvizsgálat azt jelzi, hogy ez az egyensúlyhiány várhatóan továbbra is fennáll, és nem kezelhető

⁴ HL C... , . . o.

⁵ HL C... , . . o.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2003. október 13-i 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 275., 2003.10.25., 32. o.).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ [Insert reference.]

kielégítően azzal, ha ezen a kereten belül szigorúbb célkitűzéshez igazítják a lineáris pályát. A lineáris csökkentési tényező megváltoztatása csak fokozatosan módosítja az összkvótát. Ennek megfelelően a többlet is csak fokozatosan csökkenne, és a piacnak több mint egy évtizedig továbbra is mintegy 2 milliárd vagy még annál is több kibocsátási egységnyi többlettel kellene működnie. E probléma megoldása érdekében, valamint azért, hogy az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer ellenállóbbá váljon az egyensúlyproblémákkal szemben, piaci stabilizációs tartalékot indokolt létrehozni. A szabályozásnak a 3. szakaszban árverésre kerülő kínálati mennyiségre vonatkozó kiszámíthatósága, valamint a rendszer kialakítását érintő módosításokhoz való alkalmazkodást szolgáló átfutási idő biztosítása érdekében a piaci stabilizációs tartalékot a 2021-ben kezdődő 4. szakaszától kezdve kell létrehozni. A lehető legnagyobb fokú kiszámíthatóság megőrzése érdekében egyértelmű szabályokat kell megállapítani a kibocsátási egységek tartalékba helyezésére, valamint a tartalékból való felszabadítására vonatkozóan. Amennyiben a feltételek teljesülnek, a 2021. évtől kezdődően az x-2. évben forgalomban levő kibocsátási egységek száma 12 %-ának megfelelő számú kibocsátási egységet kell a tartalékba helyezni. Megfelelő számú kibocsátási egységet fel kell szabadítani a tartalékból, amennyiben a forgalomban levő kibocsátási egységek száma nem éri el a 400 milliót.

- (3) Ezenkívül a piaci stabilizációs tartalék létrehozása mellett és annak következtében néhány módosítást is végre kell hajtani a 2003/87/EK irányelvben, hogy biztosított legyen az egységesség és a kibocsátáskereskedelmi rendszer zökkenőmentes működése. Közelebbről vizsgálva a 2003/87/EK irányelv végrehajtásának eredményeként bekövetkezhet az, hogy az egyes kereskedési időszakok végén nagy mennyiségű kibocsátási egységet értékesítenek árverés útján, ez pedig alááshatja a piaci stabilitást. Ezért azt elkerülendő, hogy egy kereskedési időszak végén és a következő időszak elején a piacon a kibocsátási egységek kínálata vonatkozásában megbomoljon az egyensúly, ami megzavarhatja a piac működését, rendelkezni kell arról, hogy egy kereskedési időszak végén jelentkező kínálatnövekmény egy részét a következő kereskedési időszak első két évében értékesítsék árverésen.
- (4) A Bizottságnak a piaci stabilizációs tartalék működését a szerzett tapasztalatok tükrében felül kell vizsgálnia. A piaci stabilizációs tartalék működésére vonatkozó felülvizsgálatnak különösen azt kell megvizsgálnia, hogy megfelelőek-e a kibocsátási egységek tartalékba helyezésére vonatkozó szabályok abból a szempontból, hogy eléri-e a kitűzött célt, azaz megoldják-e a kereslet és a kínálat strukturális egyensúlyhiányát.
- (5) A 2003/87/EK irányelv 10. cikkét és 13. cikkének (2) bekezdését ezért ennek megfelelően módosítani kell,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Piaci stabilizációs tartalék

- (1) A piaci stabilizációs tartalék 2021. január 1-jétől jön létre és működik.
- (2) A Bizottság az adott évben forgalomban lévő kibocsátási egységek összes számát a következő év május 15-ig teszi közzé. Az x. évben forgalomban lévő kibocsátási egységek száma a 2008. január 1-je óta eltelt időszakban kiadott kibocsátási

egységek összesített száma, beleértve a szóban forgó időszakban a 2003/87/EK irányelv 13. cikkének (2) bekezdése értelmében kiadott kibocsátási egységek számát és az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó létesítmények által az x. év december 31-ig a kibocsátások tekintetében nemzetközi jóváírás igénybevételére vonatkozóan gyakorolt jogokat, valamint levonva az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá tartozó létesítmények 2008. január 1. és az x. év december 31. közötti, ellenőrzött kibocsátásának tonnában kifejezett összesített mennyiségét, a 2003/87/EK irányelv 12. cikkének (4) bekezdése értelmében törölt kibocsátási egységek számát, valamint a tartalékban található kibocsátási egységek számát. Nem kell figyelembe venni a 2005-től 2007-ig bezárólag tartó hároméves időszakban bekövetkezett kibocsátásokat és a szóban forgó kibocsátások tekintetében kiadott kibocsátási egységeket. Az első közzétételre 2017. május 15-ig kerül sor.

- (3) A 2021. évtől kezdődően minden évben az x-1. év májusi közzététele szerint az x-2. évben forgalomban levő kibocsátási egységek száma 12 %-ának megfelelő számú kibocsátási egységet a tartalékba kell helyezni, feltéve, hogy a tartalékba helyezendő kibocsátási egységek száma nem kevesebb, mint 100 millió.
- (4) A tartalékból minden évben fel kell szabadítani 100 millió kibocsátási egységet, amennyiben a forgalomban lévő kibocsátási egységek száma kevesebb, mint 400 millió. Amennyiben a tartalék 100 milliónál kevesebb kibocsátási egységet tartalmaz, e bekezdés értelmében a tartalékban lévő valamennyi kibocsátási egységet fel kell szabadítani.
- (5) Ha valamely évben nem alkalmazható a (4) bekezdés és az irányelv 29a. cikke értelmében intézkedéseket fogadnak el, a tartalékból fel kell szabadítani 100 millió kibocsátási egységet. Amennyiben a tartalék 100 milliónál kevesebb kibocsátási egységet tartalmaz, e bekezdés értelmében a tartalékban lévő valamennyi kibocsátási egységet fel kell szabadítani.
- (6) Amennyiben intézkedésre kerül sor a (3) vagy az (5) bekezdés értelmében, az aukciós eseménynaptárak figyelembe veszik a tartalékba helyezett vagy onnan felszabadított kibocsátási egységeket.

2. cikk

A 2003/87/EK irányelv módosítása

A 2003/87/EK irányelv a következőképpen módosul:

1. A 10. cikk (1) bekezdésének helyébe a következő szöveg lép:
2. „(1) A tagállamok 2021-től kezdődően a 10a. és 10c. cikkel összhangban ingyenesen ki nem osztott és a(z) [*OPEU please insert number of this Decision when known*] európai parlamenti és tanácsi határozattal(*) létrehozott piaci stabilizációs tartalékban el nem helyezett valamennyi kibocsátási egységet árverés útján értékesítik.”
3. A 10. cikk a következő bekezdéssel egészül ki:

„(1a) Amennyiben a 13. cikk (1) bekezdésében említett egyes időszakok utolsó évében a tagállamok által árverés útján értékesíteni kívánt kibocsátási egységek mennyisége több mint 30 %-kal meghaladja a következő időszak első két évében árverés útján értékesítendő kibocsátási egységek mennyiségének a(z) [OPEU please insert number of this Decision when known] határozat 1. cikke (3) bekezdésének alkalmazása nélkül várható átlagát, a mennyiségek közötti különbség kétharmadát le kell vonni az időszak utolsó évében árverésre kerülő mennyiségből, és két egyenlő részletben hozzá kell adni a tagállamok által a következő időszak első két évében árverésre bocsátandó mennyiségekhez.”

4. A 13. cikk (2) bekezdésének második albekezdése a következő mondattal egészül ki:

„A(z) [OPEU please insert number of this Decision when known] határozattal létrehozott piaci stabilizációs tartalékba helyezett, már nem érvényes kibocsátási egységeket a folyó időszakra érvényes kibocsátási egységekkel kell felváltani.”

3. cikk **Felülvizsgálat**

A Bizottság az európai szén-dioxid-piac szabályos működésének elemzése alapján 2026. december 31-ig felülvizsgálja a piaci stabilizációs tartalékot, és adott esetben javaslatot terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé. A felülvizsgálat során különös figyelmet kell fordítani az 1. cikk (3) bekezdése szerint tartalékba helyezendő kibocsátási egységek számára vonatkozó százalékos értékre, valamint az 1. cikk (4) bekezdésében a forgalomban lévő összes kibocsátási egység számára vonatkozóan meghatározott küszöbértékre.

4. cikk **Átmeneti rendelkezések**

A 2009/29/EK irányelvvel módosított 2003/87/EK irányelv 10. cikkének (1) bekezdését 2020. december 31-ig továbbra is alkalmazni kell.

5. cikk **Hatálybalépés**

Ez a határozat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

az Európai Parlament részéről
az elnök

a Tanács részéről
az elnök