



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.1.2014 r.
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotycząca ustanowienia i funkcjonowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku dla
unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmieniająca
dyrektywę 2003/87/WE**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

UZASADNIENIE

1. WPROWADZENIE

Na początku trzeciego okresu rozliczeniowego (2013-2020) unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) charakteryzował się dużą nierównowagą pomiędzy podażą i popytem na uprawnienia, co spowodowało nadwyżkę w wysokości około 2 mld uprawnień, która zgodnie z oczekiwaniami w kolejnych latach wzrośnie do ponad 2,6 mld uprawnień do 2020 r. Powodem tej nierównowagi jest przede wszystkim niedostosowanie podaży sprzedawanych na aukcji uprawnień do emisji, która ustalana jest w sposób bardzo sztywny, a popytem na nie, który jest elastyczny i wpływają na niego cykle koniunkturalne, ceny paliw kopalnych oraz inne czynniki. Niższy popyt zazwyczaj wiąże się ze zmniejszeniem podaży. Tak się jednak nie dzieje w przypadku podaży uprawnień do emisji na rynku dwutlenku węgla w UE przy obecnych ramach regulacyjnych.

EU ETS został ustanowiony w celu realizacji celów ograniczenia emisji w UE w sposób zharmonizowany i opłacalny. Podczas gdy osiągnięcie celu w zakresie ochrony środowiska jest gwarantowane przez pułap, istnienie dużej nadwyżki uprawnień ogranicza zachęty do niskoemisyjnych inwestycji, a co za tym idzie negatywnie wpływa na opłacalność systemu. Jeśli podmioty gospodarcze podejmują decyzje inwestycyjne w sytuacji nadwyżki uprawnień na rynku i wiążącego się z nią sygnału cenowego, ogólne koszty związane z zapobieganiem zmianie klimatu wzrosną w perspektywie średnio- i długoterminowej. Krótko mówiąc, jeśli nie zostaną podjęte działania mające zapobiec tej nierównowadze, będzie ona miała bardzo poważny wpływ na zdolność EU ETS do osiągnięcia celu ETS na kolejnych etapach w sposób opłacalny, kiedy trzeba będzie zrealizować dużo ambitniejsze niż w chwili obecnej cele w zakresie emisji krajowych¹.

Oczekuje się, że cel na 2030 r. dotyczący emisji gazów cieplarnianych, określany w ramach polityki w zakresie klimatu i energii spowoduje zastosowanie bardziej ambitnego współczynnika liniowego redukcji od początku etapu 4 w 2021 r. Spowodowałoby to stopniowe i rozciągnięte w czasie złagodzenie nierównowagi na rynku. Ocena skutków towarzysząca ramom na 2030 r. pokazuje jednak, że bardziej ambitny współczynnik liniowy redukcji nie wystarczy w przypadku konieczności złagodzenia skutków poważnej nierównowagi na rynku. Jednocześnie nie chroniłby on EU ETS przed nieoczekiwanymi i nagłymi wstrząsami popytowymi w przyszłości.

Z tych powodów należy zastosować odstępstwo od przepisów dyrektywy w celu ustanowienia rezerwy zapewniającej stabilność rynku.

2. KONTEKST WNIOSKU

Jako środek krótkoterminowy w celu złagodzenia skutków nadwyżki uprawnień do emisji podjęto decyzję o opóźnieniu sprzedaży na aukcji 900 mln uprawnień do emisji w pierwszych latach etapu 3. W tym kontekście Komisja również potwierdziła swoje zobowiązanie do przedstawienia wariantów działania w celu przyjęcia dalszych stosownych środków strukturalnych, aby wzmocnić ETS podczas etapu 3².

¹ COM(2012) 652 final.

² COM(2012) 416 final.

Biorąc pod uwagę, że nadwyżka ma charakter strukturalny i długotrwały, konieczne są dalsze działania wzmacniające EU ETS, aby zagwarantować opłacalne przejście na gospodarkę niskoemisyjną. W swoim sprawozdaniu z listopada 2012 r.: „Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.”³ Komisja przedstawiła niewyczerpującą listę sześciu wariantów reformy strukturalnej EU ETS. Podczas konsultacji społecznych, które przeprowadzono po opublikowaniu tego sprawozdania, w dyskusjach pojawił się dodatkowy wariant ustanowienia rezerwy zapewniającej stabilność rynku, dzięki której sprzedawanie na aukcji uprawnień do emisji stałoby się bardziej elastyczne oraz wzrosłaby odporność systemu na wstrząsy.

Wraz z niniejszym wnioskiem opublikowane zostaną sprawozdanie z oceny skutków i streszczenie. Ocena skutków wykazała, że ustanowienie rezerwy zapewniającej stabilność rynku mogłoby pomóc w złagodzeniu obecnej nierównowagi oraz spowodować, że ETS byłby bardziej odporny na wszelkie potencjalne ważniejsze wydarzenia w przyszłości, które mogłyby poważnie zaburzyć równowagę między popytem a podażą. W odniesieniu do różnych elementów projektu ocena skutków pokazała, że zastosowanie rezerwy zapewniającej stabilność rynku w odniesieniu do całkowitej liczby uprawnień w obiegu przyniosłoby korzyści w postaci uwzględniania zmian w popycie wynikających nie tylko ze zmian makroekonomicznych, ale również z innych czynników, takich jak uzupełniające strategie polityczne oraz zmiany po stronie podaży, takie jak napływ międzynarodowych jednostek emisji.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

Aby zapewnić przewidywalność, rezerwa zapewniająca stabilność rynku zaprojektowana jest jako obiektywny i oparty na określonych zasadach mechanizm, na podstawie którego wolumeny uprawnień sprzedawanych na aukcji są dostosowywane w „sposób automatyczny” na wcześniej określonych warunkach stosowanych od początku etapu 4 EU ETS, rozpoczynającego się w 2021 r. Podczas gdy ocena skutków pokazała, że ustanowienie rezerwy zapewniającej stabilność rynku już na etapie 3 przyniosłoby korzyści w zakresie wzmocnienia i skuteczności rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, opóźnienie sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji powinno przynieść pewną tymczasową ulgę w nadchodzących latach. Proponuje się zatem ustanowienie rezerwy zapewniającej stabilność rynku na początku etapu 4, aby dać uczestnikom rynku wystarczającą ilość czasu na dostosowanie się do wprowadzenia rezerwy i wystarczającą pewność regulacyjną podczas etapu 3 EU ETS.

Rezerwa zapewniająca stabilność rynku określona w niniejszym wniosku funkcjonuje, uruchamiając dostosowania rocznych wolumenów sprzedawanych na aukcji, jeśli całkowita liczba uprawnień w obiegu przekracza pewną z góry określoną liczbę:

- a) poprzez dodawanie uprawnień do rezerwy poprzez odliczanie ich od wolumenów sprzedawanych na aukcji w przyszłości w celu złagodzenia niestabilności rynku wynikającej ze znacznej tymczasowej nadwyżki w EU ETS, jeśli całkowita nadwyżka jest wyższa niż 833 mln uprawnień;
- b) poprzez uwalnianie uprawnień z rezerwy i dodawanie ich do wolumenów sprzedawanych na aukcji w przyszłości w celu złagodzenia niestabilności rynku

³ COM(2012) 652 final.

wynikającej ze znacznego tymczasowego deficytu w EU ETS, jeśli całkowita nadwyżka jest wyższa niż 400 mln uprawnień;

Uprawnienia są zatem dodawane do rezerwy zapewniającej stabilność rynku i uwalniane z niej w zależności od całkowitej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu. Ten wskaźnik jest bezpośrednim miernikiem rzeczywistej nierównowagi między podażą a popytem i z tego względu uważany jest za lepszy od bardziej pośrednich i niepewnych mierników czynników stymulujących rozwój rynku, takich jak PKB, ceny paliw, pogoda i opady itp. Górna i dolna granica jego zakresu zostały określone w wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami i odzwierciedlają przedział, w którym zgodnie z wcześniejszymi doświadczeniami rynek jest w stanie funkcjonować w sposób uporządkowany.

Aby zapewnić przewidywalność i bardziej stopniowe wprowadzanie zmian do rezerwy zapewniającej stabilność rynku, wcześniej określony wolumen 100 mln uprawnień rocznie będzie uwalniany z rezerwy w przypadku spełnienia odpowiednich warunków. Ilość ta odpowiada około 5 % obecnych rocznych emisji w EU ETS, co na podstawie wcześniejszych doświadczeń powinno wystarczyć na pokrycie nawet bardzo gwałtownego i dużego wzrostu popytu.

Wprowadzenie rezerwy zapewniającej stabilność rynku stanowi potencjalnie istotną zmianę w strukturze i sposobie funkcjonowania EU ETS. Wczesne doświadczenia w zakresie zasad funkcjonowania rezerwy mogą okazać się wartościowe i umożliwić poprawę modelu i zasad funkcjonowania rezerwy. Jednocześnie przewidywalność i stabilność są bardzo ważne, aby rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla okazał się udanym przedsięwzięciem. W celu uzyskania odpowiedniej równowagi wniosek przewiduje przeprowadzenie przeglądu ze szczególnym zwróceniem uwagi na niektóre parametry rezerwy do 2026 roku.

Wniosek zawiera również przepisy mające na celu zapewnienie niezakłóconej podaży uprawnień na aukcji w okresach przejścia między okresami rozliczeniowymi w przypadkach, w których brak interwencji spowodowałby gwałtowne zmiany. Nie będzie to miało wpływu na wolumen uprawnień w okresach trzyletnich i polega na prostym uśrednieniu rocznych wolumenów, które złagodzi potencjalne przejściowe i tymczasowe wpływy na podaż aukcji wynikające z zasad określonych w dyrektywie 2003/87/WE i rozporządzeniu Komisji nr 1031/2010 na koniec okresu w odniesieniu do np. uprawnień pozostających w rezerwie dla nowych instalacji na koniec okresu, uprawnień nieprzydzielonych ze względu na zamknięcia lub objętych odstępstwem na modernizację sektora energii elektrycznej. Jeśli wolumen uprawnień, które powinny być sprzedane na aukcji w ostatnim roku danego okresu, przekroczy średnią liczbę, która będzie sprzedawana na aukcji w dwóch kolejnych latach o więcej niż 30 %, różnica ta zostanie równo rozłożona na te lata. Przepis ten opiera się na doświadczeniu z przejścia z etapu 2 do etapu 3 EU ETS i unika powtórzenia negatywnych skutków mechanizmów przejściowych.

Wniosek ma taką samą podstawę prawną jak dyrektywa 2003/87/WE. Ze względu na swój kontekst i zakres czasowy niniejszy wniosek składany jest jako część ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030.

Prawo UE do działania wynika z faktu, iż ETS funkcjonuje jako ogólnoeuropejski system w sposób w pełni zharmonizowany. Wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

2014/0011 (COD)

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotycząca ustanowienia i funkcjonowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁴,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów⁵,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Artykuł 10 ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁶ przewiduje, że co roku należy przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące funkcjonowania rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla.
- (2) W sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Stan europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2012 r.⁷ wskazano potrzebę podjęcia działań w celu złagodzenia nierównowagi między popytem a podażą. Ocena skutków ram dla polityki klimatyczno-energetycznej na 2030 r.⁸ pokazuje, że zgodnie z oczekiwaniami nierównowaga ta będzie rosła, a przyjęcie liniowej ścieżki do osiągnięcia bardziej surowych wartości docelowych nie wystarczy do rozwiązania tego problemu. Zmiana współczynnika liniowego jedynie zmienia stopniowo pułap. Co za tym idzie, nadwyżka również zmniejszałaby się tylko stopniowo, tak że rynek musiałby wciąż funkcjonować przez ponad dekadę z nadwyżką około 2 mld uprawnień lub wyższą. Aby rozwiązać ten problem i spowodować, że EU ETS będzie

⁴ Dz.U. C , , s. .

⁵ Dz.U. C , , s. .

⁶ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Insert reference.

bardziej odporny na nierównowagę, należy ustanowić rezerwę zapewniającą stabilność rynku. W celu zapewnienia pewności regulacyjnej w odniesieniu do podaży na aukcji podczas etapu 3 i aby dać uczestnikom rynku wystarczającą ilość czasu na dostosowanie się do zmiany struktury ETS, należy ustanowić rezerwę zapewniającą stabilność rynku na początku etapu 4 rozpoczynającego się w 2021 r. Aby zachować maksymalny stopień przewidywalności, należy ustanowić jasne zasady dotyczące wprowadzania uprawnień do rezerwy i uwalniania ich z rezerwy. Jeśli spełnione będą odpowiednie warunki, począwszy do 2021 r., uprawnienia odpowiadające 12 % liczby uprawnień w obiegu w roku x-2 powinny być wprowadzone do rezerwy. Odpowiednia liczba uprawnień powinna być zostać uwolniona z rezerwy, jeśli całkowita liczba uprawnień w obiegu jest niższa niż 400 mln.

- (3) Ponadto, oprócz ustanowienia rezerwy zapewniającej stabilność rynku, należy wprowadzić kilka ważnych zmian do dyrektywy 2003/87/WE w celu zapewnienia spójności i sprawnego funkcjonowania ETS. W szczególności wykonanie dyrektywy 2003/87/WE może prowadzić do sprzedawania na aukcji dużych wolumenów uprawnień pod koniec każdego okresu rozliczeniowego, co może podważyć stabilność rynku. Co za tym idzie, aby uniknąć nierównowagi na rynku w zakresie podaży uprawnień pod koniec jednego okresu rozliczeniowego i na początku kolejnego okresu rozliczeniowego, co mogłoby spowodować zakłócenia na rynku, należy wprowadzić przepis umożliwiający sprzedaż części jakiegokolwiek dużej nadwyżki podaży pod koniec jednego okresu rozliczeniowego w pierwszych dwóch latach kolejnego okresu rozliczeniowego.
- (4) Komisja powinna dokonać przeglądu funkcjonowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku pod kątem doświadczeń zdobytych w trakcie jej stosowania. Przegląd funkcjonowania rezerwy zapewniającej stabilność rynku powinien przede wszystkim wykazać, czy zasady dotyczące wprowadzania uprawnień do rezerwy są odpowiednie w stosunku do założonego celu, jakim jest rozwiązanie problemu nierównowagi między podażą a popytem.
- (5) Należy zatem odpowiednio zmienić art. 10 i art. 13 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DECYZJĘ

Artykuł 1
Rezerwa zapewniająca stabilność rynku

1. Ustanawia się rezerwę zapewniającą stabilność rynku, która będzie funkcjonować od dnia 1 stycznia 2021 r.
2. Komisja publikuje całkowitą liczbę uprawnień znajdujących się w obiegu każdego roku do dnia 15 maja kolejnego roku. Całkowita liczba uprawnień znajdujących się w obiegu dla roku x to skumulowana liczba uprawnień wydanych w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r., w tym liczba uprawnień wydanych zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE w tym okresie, oraz uprawnień do stosowania międzynarodowych jednostek emisji wykorzystywanych przez instalacje w ramach EU ETS w odniesieniu do emisji do dnia 31 grudnia roku x, minus skumulowane tony zweryfikowanych emisji z instalacji objętych EU ETS między dniem 1 stycznia 2008 r. a dniem 31 grudnia roku x, wszelkie uprawnienia anulowane zgodnie z art. 12 ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE oraz liczba uprawnień znajdujących się w rezerwie.

Nie uwzględnia się emisji podczas trzyletniego okresu, który rozpoczął się w 2005 r. i zakończył w 2007 r., oraz uprawnień wydanych w odniesieniu do tych emisji. Pierwsza publikacja będzie mieć miejsce przed dniem 15 maja 2017 r.

3. Co roku, począwszy od 2021 r., liczba uprawnień równa 12 % całkowitej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu w roku x-2, opublikowana w maju roku x-1, wprowadzana jest do rezerwy, chyba że wspomniana liczba uprawnień, która ma być wprowadzona do rezerwy, wynosi mniej niż 100 mln.
4. W dowolnym roku, jeśli całkowita liczba uprawnień znajdujących się w obiegu wynosi mniej niż 400 mln, uwalnia się z rezerwy 100 mln uprawnień. W przypadku gdy w rezerwie znajduje się mniej niż 100 mln uprawnień, wszystkie uprawnienia zostają uwolnione z rezerwy na mocy niniejszego ustępu.
5. W dowolnym roku, jeśli nie ma zastosowania ust. 4 i przyjmuje się środki na mocy art. 29a dyrektywy, z rezerwy uwalnia się 100 mln uprawnień. W przypadku gdy w rezerwie znajduje się mniej niż 100 mln uprawnień, wszystkie uprawnienia zostają uwolnione z rezerwy na mocy niniejszego ustępu.
6. Jeśli podejmuje się działania zgodnie z ust. 3 lub 5, kalendarze aukcji uwzględniają uprawnienia wprowadzone do rezerwy lub które mają zostać zwolnione z rezerwy.

Artykuł 2

Zmiany do dyrektywy 2003/87/WE

W dyrektywie 2003/87/WE wprowadza się następujące zmiany:

- 1) art. 10 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- 2) „1. Począwszy od 2021 r., państwa członkowskie sprzedają na aukcji wszystkie uprawnienia, które nie są przydzielone jako bezpłatne uprawnienia zgodnie z art. 10a i 10c i nie są wprowadzone do rezerwy zapewniającej stabilność rynku ustanowionej decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady [*OPEU please insert number of this Decision when known*](*).”;
- 3) w art. 10 dodaje się następujący ustęp:

„1a. Jeśli wolumen uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie w ostatnim roku każdego okresu, o którym mowa w art. 13 ust. 1, przekracza o ponad 30 % oczekiwany średni wolumen uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w ciągu pierwszych dwóch lat następujących po okresie przed zastosowaniem art. 1 ust. 3 decyzji [*OPEU please insert number of this Decision when known*], dwie trzecie różnicy między wolumenami odejmuje się od uprawnień przeznaczonych do sprzedaży na aukcji w ciągu ostatniego roku danego okresu i dodaje w równych ratach do wolumenów przeznaczonych do sprzedaży na aukcji przez państwa członkowskie w ciągu pierwszych dwóch lat kolejnego okresu.”;
- 4) w art. 13 ust. 2 akapit drugi dodaje się zdanie:

„Podobnie uprawnienia znajdujące się w rezerwie zapewniającej stabilność rynku ustanowionej decyzją [*OPEU please insert number of this Decision when known*],

które straciły ważność, zastępuje się uprawnieniami, które są ważne w danym okresie.”.

Artykuł 3

Przegląd

Do dnia 31 grudnia 2026 r. Komisja, na podstawie analizy prawidłowości funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, dokonuje przeglądu rezerwy zapewniającej stabilność rynku i w stosownych przypadkach przedstawia propozycję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Przegląd dotyczy przede wszystkim wartości procentowej dla celów określania liczby uprawnień, które mają być wprowadzone do rezerwy zgodnie z art. 1 ust. 3, oraz wartości liczbowej progu całkowitej liczby uprawnień znajdujących się w obiegu określonej w art. 1 ust. 4.

Artykuł 4

Przepisy przejściowe

Artykuł 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE zmienionej dyrektywą 2009/29/WE stosuje się do dnia 31 grudnia 2020 r.

Artykuł 5

Wejście w życie

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący