



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

TOELICHTING

1. INLEIDING

Aan het begin van de derde handelsperiode (2013-2020) werd de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS) gekenmerkt door een gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod van emissierechten, wat heeft geleid tot een overschot van ongeveer 2 miljard emissierechten. De komende jaren zal dit naar verwachting toenemen tot meer dan 2,6 miljard emissierechten in 2020. De reden voor deze onevenwichtigheid is in de eerste plaats een kloof tussen het zeer strikt vastgestelde veilingaanbod van emissierechten en de vraag, die kan variëren onder invloed van de conjunctuur, de prijzen van fossiele brandstoffen en andere factoren. Een daling van de vraag gaat vaak gepaard met een daling van het aanbod. Voor de EU-koolstofmarkt is dit, wat het veilingaanbod binnen het kader van de huidige regelgeving betreft, echter niet het geval.

De EU-ETS is opgezet om op een geharmoniseerde en kosteneffectieve manier de emissieverminderingdoelen van de EU te bereiken. De bovengrens garandeert dat de milieudoelstelling wordt gehaald, maar een groot overschot verlaagt de prikkels voor koolstofarme investeringen en heeft daardoor een negatieve invloed op de kostenefficiëntie van het systeem. Wanneer marktdeelnemers bij een overaanbod van emissierechten en de daarmee samenhangende prijssignalen investeringsbeslissingen nemen, zullen de totale kosten van de bestrijding van klimaatverandering op de middellange en lange termijn naar verwachting stijgen. Om kort te gaan kunnen deze onevenwichtigheden, indien zij niet worden aangepakt, ernstig afbreuk doen aan het vermogen van de EU-ETS om het EU-ETS-streefdoel in toekomstige fasen, wanneer er aanzienlijk veeleisender interne emissiedoelstellingen dan vandaag moeten worden verwezenlijkt, op kosteneffectieve wijze te bereiken¹.

Verwacht wordt dat de in het kader van het klimaat- en energiebeleid vastgestelde broeikasgasdoelstelling voor 2030 zal leiden tot een ambitieuzere lineaire reductiefactor, die zal gelden vanaf het begin van fase 4 in 2021. Daardoor wordt de onevenwichtigheid op de markt na verloop van tijd geleidelijk minder. De effectbeoordeling bij de kaderregeling 2030 laat echter zien dat een ambitieuzere lineaire factor onvoldoende is om de negatieve gevolgen van het ernstig verstoorte markt-evenwicht te corrigeren. Bovendien is de EU-ETS daardoor onbeschermd tegen onverwachte en plotselinge toekomstige schokken aan de vraagzijde.

Daarom moet van de bepalingen van de richtlijn worden afgeweken en een marktstabiliteitsreserve worden ingesteld.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Als kortetermijnmaatregel ter vermindering van de gevolgen van het overschot is besloten de veiling van 900 miljoen emissierechten in de eerste jaren van fase 3 uit te stellen ("*back-load*"). In dit kader heeft de Commissie tevens haar belofte herhaald om opties voor actie voor te stellen met het oog op de vaststelling van verdere passende structurele maatregelen ter versterking van de EU-ETS tijdens fase 3².

¹ COM(2012) 652 final.

² COM(2012) 416 final.

Aangezien het overschot structureel en van langdurige aard is, zijn verdere maatregelen nodig ter versterking van de EU-ETS en om te zorgen voor een kosteneffectieve overgang naar een koolstofarme economie. In haar verslag over de toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012 (verslag over de koolstofmarkt)³ heeft de Commissie in november 2012 een niet-uitputtende lijst met zes opties voor de structurele hervorming van de EU-ETS opgesteld. Bij de openbare raadpleging die volgde op dit verslag bleek uit de debatten dat de instelling van een marktstabiliteitsreserve, die voor een flexibeler veilingaanbod van emissierechten en hogere schokbestendigheid kan zorgen, eveneens een optie was.

Samen met dit voorstel worden een effectbeoordeling en een samenvatting gepubliceerd. Uit de effectbeoordeling is gebleken dat de instelling van een marktstabiliteitsreserve zou kunnen bijdragen aan het aanpakken van de huidige onevenwichtigheden en tevens de weerbaarheid van de EU-ETS tegen eventuele grootschalige gebeurtenissen in de toekomst die het evenwicht tussen vraag en aanbod ernstig kunnen verstoren, kan vergroten. Wat de verschillende ontwerpelementen betreft, blijkt dat een marktstabiliteitsreserve die functioneert in verhouding tot het totale aantal emissierechten in omloop, het voordeel heeft dat het niet enkel op schommelingen in de vraag als gevolg van macro-economische veranderingen kan reageren, maar ook op andere factoren, zoals de gevolgen van aanvullende beleidsmaatregelen of wijzigingen aan de aanbodzijde, zoals de instroom van internationale kredieten.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Met het oog op voorspelbaarheid is de marktstabiliteitsreserve ontworpen als een objectief en op regels gebaseerd mechanisme, op grond waarvan veilinghoeveelheden automatisch worden aangepast overeenkomstig vooraf vastgestelde voorwaarden die gelden vanaf fase 4 van de EU-ETS, die ingaat in 2021. Hoewel uit de effectbeoordeling is gebleken dat de instelling van een marktstabiliteitsreserve reeds in fase 3 nuttig zou zijn voor de versterking en de efficiëntie van de koolstofmarkt, zal *backloading* naar verwachting de komende jaren tijdelijke verlichting brengen. Daarom wordt voorgesteld de marktstabiliteitsreserve aan het begin van fase 4 in te stellen, zodat marktdeelnemers de tijd krijgen om zich aan de invoering van de reserve aan te passen en voldoende rechtszekerheid krijgen tijdens fase 3 van de EU-ETS.

De in dit voorstel beschreven marktstabiliteitsreserve werkt zodanig, dat wanneer de totaal in omloop zijnde emissierechten buiten een bepaald vooraf vastgesteld bereik raken, een aanpassing van de jaarlijkse veilinghoeveelheden in gang zet:

- a) indien het totale overschot meer dan 833 miljoen emissierechten overschrijdt, worden om de instabiliteit van de markt als gevolg van een groot tijdelijk overschot binnen de EU-ETS tegen te gaan, aanvullende emissierechten toegevoegd aan de reserve, die in mindering worden gebracht op toekomstige veilinghoeveelheden;
- b) indien het totale overschot minder dan 400 miljoen emissierechten bedraagt, worden om de instabiliteit van de markt als gevolg van een groot tijdelijk tekort binnen de EU-ETS tegen te gaan, emissierechten uit de reserve vrijgegeven en deze worden aan toekomstige veilinghoeveelheden toegevoegd.

Op deze wijze worden emissierechten aan de marktstabiliteitsreserve toegevoegd en vrijgegeven in verhouding tot het totale aantal emissierechten in omloop. Deze indicator is een rechtstreekse maatstaf voor de daadwerkelijke verstoring van het evenwicht tussen vraag

³ COM(2012) 652

en aanbod, en is dus te verkiezen boven meer indirecte en onzekere maatregelen op basis van belangrijke marktfactoren zoals het bbp, brandstofprijzen, het weer, neerslag enz. De boven- en ondergrenzen van de doelzone zijn vastgesteld na overleg met de belanghebbenden en hebben een doelzone waarvan de ervaring heeft geleerd dat de markt op een ordelijke wijze kon functioneren.

Om voorspelbaarheid en meer geleidelijke veranderingen in het kader van de marktstabiliteitsreserve te waarborgen, wordt een vooraf vastgesteld volume van 100 miljoen emissierechten per jaar uit de reserve vrijgegeven wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Dit aantal vertegenwoordigt ongeveer 5 % van de huidige jaarlijkse emissies binnen de EU-ETS, wat op basis van de ervaringen tot nog toe voldoende moet zijn om een oplossing te bieden voor zeer plotselinge en sterke stijgingen van de vraag.

De invoering van een marktstabiliteitsreserve betekent mogelijk een ingrijpende verandering van de opzet en werking van de EU-ETS. De eerste ervaringen met de toepassing van de regels voor de reserve kunnen waardevol zijn en verbeteringen in de opzet van de regels voor de reserve mogelijk maken. Tegelijkertijd zijn voorspelbaarheid en stabiliteit van belang voor een succesvolle koolstofmarkt. Om het juiste evenwicht te vinden, voorziet het voorstel in een evaluatie voor uiterlijk 2026, waarbij bijzondere aandacht zal worden besteed aan bepaalde parameters voor de reserve.

Het voorstel bevat eveneens bepalingen die tot doel hebben het veilingaanbod in de jaren rondom overgangen tussen handelsfasen af te vlakken als toepassing van de standaardregeling tot abrupte veranderingen zou leiden. Dit effect houdt geen verband met het handelsvolume gedurende die drie jaar en bestaat erin dat het gewone gemiddelde van de jaarlijkse hoeveelheden wordt genomen; dit verzacht eventuele tijdelijke en overgangseffecten op het veilingaanbod die voor het einde van de periode kunnen voortvloeien uit de bepalingen van Richtlijn 2003/87/EG en Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Commissie, bijvoorbeeld met betrekking tot resterende emissierechten in de reserve voor nieuwkomers aan het einde van de periode, niet toegewezen emissierechten als gevolg van sluitingen of de afwijking voor de modernisering van de elektriciteitssector. Indien de hoeveelheid te veilen emissierechten in het laatste jaar van de periode meer dan 30 % hoger is dan de gemiddelde hoeveelheid die in de volgende twee jaar wordt geveild, zal dit verschil gelijkmatig worden verdeeld over die jaren. Deze bepaling bouwt voort op de ervaring die is opgedaan tijdens de overgang van fase 2 naar fase 3 van de EU-ETS en voorkomt een herhaling van de negatieve gevolgen van overgangsregelingen.

Het voorstel heeft dezelfde rechtsgrondslag als Richtlijn 2003/87/EG. Gelet op de achtergrond en tijdsaspecten wordt het ingediend als onderdeel van het kader voor klimaat- en energiebeleid voor 2030.

Het recht van de EU om op te treden vloeit voort uit het feit dat de EU-ETS als een volledig geharmoniseerd en voor de hele Unie geldend stelsel functioneert. Het is in overeenstemming met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

2014/0011 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁴,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁵,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In artikel 10, lid 5, van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad⁶ is bepaald dat bij het Europees Parlement en de Raad elk jaar een verslag over de werking van de Europese koolstofmarkt moet worden ingediend.
- (2) In het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012⁷ werd vastgesteld dat er behoefte is aan maatregelen om de structurele onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod aan te pakken. In de effectbeoordeling van het klimaat- en energiebeleidskader voor 2030⁸ wordt aangegeven dat deze onevenwichtigheid naar verwachting zal voortduren, en niet voldoende wordt aangepakt door aanpassingen aan het lineair traject naar een strengere doelstelling binnen dat kader. Een wijziging van de lineaire factor brengt slechts geleidelijk verandering in de bovengrens. Daardoor zou het overschot slechts geleidelijk afnemen, zodat de markt nog meer dan tien jaar met een overschot van ongeveer 2 miljard emissierechten of meer zou moeten blijven functioneren. Om dit probleem aan te pakken en om het Europese emissiehandelssysteem schokbestendiger te maken tegen onevenwichtigheden, moet een marktstabiliteitsreserve worden ingesteld. Om wat het veilingaanbod betreft de rechtszekerheid tijdens fase 3 van de EU-ETS te waarborgen en om enige aanlooptijd te bieden voor de aanpassing aan de

⁴ PB C , , blz. .

⁵ PB C , , blz. .

⁶ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Verwijzing invoegen.

gewijzigde opzet, moet de marktstabiliteitsreserve worden ingesteld aan het begin van fase 4, die in 2021 ingaat. Om de grootst mogelijke voorspelbaarheid te behouden, moeten duidelijke regels worden vastgesteld voor de opname van emissierechten in de reserve en de vrijgave ervan uit de reserve. Wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan, moeten vanaf 2021 emissierechten ter hoogte van 12 % van het aantal emissierechten dat in het jaar x-2 in omloop is, in de reserve worden opgenomen. Een overeenkomstig aantal emissierechten moet uit de reserve worden vrijgegeven wanneer het totale aantal emissierechten in omloop lager is dan 400 miljoen euro.

- (3) Naast de instelling van de marktstabiliteitsreserve moet Richtlijn 2003/87/EG ingrijpend worden gewijzigd, zodat de samenhang en een vlotte werking van de EU-ETS worden gewaarborgd. De werking van Richtlijn 2003/87/EG kan er met name toe leiden dat aan het einde van een handelsperiode grote aantallen emissierechten moeten worden geveild, wat de stabiliteit van de markt kan ondermijnen. Om te voorkomen dat er aan het einde van een handelsperiode en aan het begin van de volgende handelsperiode een onevenwichtige marktsituatie ontstaat wat het aanbod van emissierechten betreft, met eventueel versturende effecten voor de markt, moet ervoor worden gezorgd dat een grote stijging van het te veilen aanbod aan het einde van een handelsperiode kan worden geveild in de eerste twee jaar van de daaropvolgende handelsperiode.
- (4) De Commissie moet de werking van de marktstabiliteitsreserve evalueren aan de hand van het functioneren van de reserve in het licht van de ervaring met de toepassing ervan. Bij de evaluatie van de werking van de marktstabiliteitsreserve moet met name worden nagegaan of de voorschriften voor het opnemen van emissierechten in de reserve geschikt zijn met het oog op het nagestreefde doel, namelijk de structurele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod aanpakken.
- (5) Artikel 10 en artikel 13, lid 2, van Richtlijn 2003/87/EG moeten daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Marktstabiliteitsreserve

1. Er wordt een marktstabiliteitsreserve ingesteld, die met ingang van 1 januari 2021 in werking zal treden.
2. De Commissie publiceert voor elk jaar uiterlijk op 15 mei van het volgende jaar het totale aantal emissierechten in omloop. Het totale aantal van de in jaar x in omloop zijnde emissierechten is de som van de in de periode na 1 januari 2008 toegewezen emissierechten, met inbegrip van de rechten die in die periode overeenkomstig artikel 13, lid 2, van Richtlijn 2003/87/EG zijn toegewezen en door installaties uitgeoefende rechten om internationale kredieten te gebruiken uit hoofde van de EU-ETS voor emissies voor 31 december van jaar x, minus het totaal aantal ton geverifieerde emissies van onder de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten vallende installaties tussen 1 januari 2008 en 31 december van het jaar x, de geannuleerde emissierechten overeenkomstig artikel 12, lid 4, van Richtlijn 2003/87/EG en het aantal emissierechten in de reserve. Er wordt geen rekening gehouden met de emissies tijdens de driejarige periode 2005-2007 en de ten

aanzien van deze emissies toegewezen emissierechten. De eerste bekendmaking vindt uiterlijk op 15 mei 2017 plaats.

3. Vanaf 2021 wordt elk jaar een aantal emissierechten gelijk aan 12 % van het totale aantal in omloop zijnde rechten in jaar x-2 (zoals gepubliceerd in mei van jaar x-1) in de reserve opgenomen, tenzij dit aantal minder dan 100 miljoen is.
4. Indien in een bepaald jaar in totaal minder dan 400 miljoen emissierechten in omloop zijn, worden 100 miljoen emissierechten uit de reserve vrijgegeven. Indien zich minder dan 100 miljoen emissierechten in de reserve bevinden, worden uit hoofde van dit lid alle emissierechten in de reserve vrijgegeven.
5. Indien in een bepaald jaar lid 4 niet van toepassing is en maatregelen uit hoofde van artikel 29 bis van de richtlijn worden goedgekeurd, worden 100 miljoen emissierechten uit de reserve vrijgegeven. Indien zich minder dan 100 miljoen emissierechten in de reserve bevinden, worden uit hoofde van dit lid alle emissierechten in de reserve vrijgegeven.
6. Wanneer maatregelen uit hoofde van de leden 3 tot en met 5 worden genomen, wordt in de veilingkalenders rekening gehouden met de emissierechten die in de reserve zijn opgenomen of uit de reserve zijn vrijgegeven.

Artikel 2

Wijziging van Richtlijn 2003/87/EG

Richtlijn 2003/87/EG wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 10, lid 1, wordt vervangen door:
2. "1. Met ingang van 2021 veilen de lidstaten alle emissierechten die niet overeenkomstig artikel 10 bis en 10 ter gratis worden toegewezen en niet in de bij Besluit [*OPEU please insert number of this Decision when known*] van het Europees Parlement en de Raad ingestelde marktstabiliteitsreserve worden opgenomen (*)."
3. Aan artikel 10 wordt het volgende lid toegevoegd:

"1 bis Wanneer het in artikel 1, lid 3, van Besluit [*OPEU please insert number of this Decision when known*] bedoelde aantal door de lidstaten te veilen emissierechten in het laatste jaar van de in artikel 13, lid 1, bedoelde periode meer dan 30 % hoger is dan de verwachte gemiddelde veilinghoeveelheid voor de eerste twee jaar van de daaropvolgende periode, wordt twee derde van het verschil tussen deze hoeveelheden op de veilinghoeveelheden voor het laatste jaar van de periode in mindering gebracht en in gelijke tranches aan de in de eerste twee jaar van de volgende periode door de lidstaten te veilen hoeveelheden toegevoegd".
4. Aan artikel 13, lid 2, tweede alinea, wordt de volgende zin toegevoegd:

"Voorts kunnen emissierechten die zijn opgenomen in de bij Besluit [*OPEU please insert number of this Decision when known*] ingestelde marktstabiliteitsreserve die niet meer geldig zijn, worden vervangen door emissierechten die voor de lopende periode geldig zijn."

Artikel 3
Evaluatie

De Commissie evalueert uiterlijk op 31 december 2026 de marktstabiliteitsreserve op basis van een analyse van de ordelijke werking van de Europese koolstofmarkt en dient, zo nodig, een voorstel in bij het Europees Parlement en bij de Raad. Bij de evaluatie wordt bijzondere aandacht besteed aan het percentage voor de vaststelling van het aantal emissierechten dat in de reserve worden opgenomen overeenkomstig artikel 1, lid 3, en de numerieke waarde van de drempel voor het totale aantal in omloop zijnde emissierechten, zoals bepaald in artikel 1, lid 4.

Artikel 4
Overgangsbepaling

Artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/29/EG, blijft tot en met 31 december 2020 van toepassing.

Artikel 5
Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter