



Bruselas, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Propuesta de

DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Al inicio del tercer periodo de comercio (2013-2020), el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la UE se caracterizaba por el marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda de derechos de emisión, con el resultado de un excedente de unos 2 000 millones derechos de emisión que, según las previsiones, aumentará en los próximos años hasta situarse en unos 2 600 millones de derechos en 2020. Ese desequilibrio radica fundamentalmente en un desajuste entre la oferta de derechos de emisión en subasta, que se fija con extrema rigidez, y su demanda, que es flexible y se ve afectada por los ciclos económicos, los precios de los combustibles fósiles y otros factores. Por lo general, una demanda debilitada va unida a una oferta decreciente. Sin embargo, en el mercado del carbono de la UE, tal como está regulado actualmente, esta dinámica no se da en el caso de la oferta de derechos de emisión en subasta.

El RCDE de la UE se estableció para alcanzar los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones de manera armonizada y rentable. Si bien el objetivo ambiental está asegurado gracias al límite máximo, la presencia de un excedente considerable reduce los incentivos para realizar inversiones hipocarbónicas y, por ende, afecta negativamente a la rentabilidad del sistema. Cuando los agentes económicos toman decisiones de inversión en un contexto de exceso de oferta de derechos de emisión en el mercado, con la correspondiente señal de precios, los costes globales pertinentes a efectos de lucha contra el cambio climático tienden a aumentar a medio y largo plazo. En resumen, si no se corrigen, estos desequilibrios mermarán notablemente la capacidad del RCDE de la UE para alcanzar su objetivo en condiciones rentables en las fases futuras, cuando tengan que alcanzarse objetivos nacionales de reducción de las emisiones mucho más exigentes que los de hoy en día¹.

Se espera que el objetivo relativo a los gases de efecto invernadero fijado para 2030, decidido en el marco para las políticas de clima y energía, traiga consigo la aplicación de un factor de reducción lineal más ambicioso a partir del inicio de la cuarta fase en 2021, gracias a lo cual los desequilibrios del mercado irían reduciéndose paulatinamente con el tiempo. Ahora bien, la evaluación de impacto que acompaña al marco de 2030 pone de manifiesto que un factor lineal más ambicioso resulta insuficiente para contrarrestar las implicaciones negativas del acusado desequilibrio del mercado; además, desprotegería al RCDE de la UE frente a futuras perturbaciones inesperadas y bruscas de la demanda.

Por todo ello, deben establecerse excepciones a las disposiciones de la Directiva para establecer una reserva de estabilidad del mercado.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Como medida a corto plazo para mitigar los efectos del excedente, se decidió posponer («back-load») la subasta de 900 millones de derechos de emisión en los primeros años de la tercera fase. En ese contexto, la Comisión reafirmó también su compromiso de presentar un

¹ COM(2012) 652 final.

conjunto de opciones de actuación, con miras a la adopción de medidas estructurales complementarias adecuadas para reforzar el RCDE durante la tercera fase².

Considerando que el excedente es de carácter estructural y duradero, resulta necesaria una intervención adicional para reforzar el RCDE de la UE y, por ende, garantizar una transición rentable hacia una economía hipocarbónica. En su Informe sobre el estado del mercado europeo del carbono en 2012 (Informe del Mercado del Carbono)³ de noviembre de 2012, la Comisión expuso una lista no exhaustiva de seis opciones para la reforma estructural del RCDE de la UE. Durante la consulta pública que siguió a dicho Informe, se sumó al debate una opción adicional, a saber, el establecimiento de una reserva de estabilidad del mercado que pudiera flexibilizar la oferta de derechos de emisión en subasta y potenciar su capacidad de resistencia frente a las perturbaciones.

Junto con la presente propuesta se publican un informe de la evaluación de impacto y un resumen de dicha evaluación. La evaluación de impacto ha puesto de manifiesto que el establecimiento de una reserva de estabilidad del mercado podría contribuir a resolver los desequilibrios actuales y haría al RCDE más resistente frente a cualquier acontecimiento futuro de gran alcance que pudiera perturbar gravemente el equilibrio entre la oferta y la demanda. En lo que respecta a los distintos aspectos del diseño de la reserva, se ha demostrado que la activación de la reserva en función del número total de derechos de emisión en circulación presenta la ventaja de captar las variaciones de la demanda producidas no solo por cambios macroeconómicos, sino también por otros factores, tales como las políticas complementarias, así como las variaciones de la oferta, tales como la entrada de créditos internacionales.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

En aras de la previsibilidad, la reserva de estabilidad del mercado se ha diseñado como un mecanismo objetivo y reglamentado sobre la base del cual los volúmenes de venta en subasta se ajustan de «manera automática» en condiciones predefinidas que se aplicarán a partir de la cuarta fase del RCDE de la UE, que comenzará en 2021. Si bien la evaluación de impacto ha revelado que el establecimiento de una reserva de estabilidad del mercado ya en la tercera fase aportaría beneficios en términos de refuerzo y eficiencia del mercado del carbono, se espera que el aplazamiento proporcione un cierto respiro temporal en los próximos años. Así pues, se propone establecer la reserva de estabilidad del mercado al inicio de la cuarta fase, de modo que los participantes del mercado dispongan del tiempo necesario para adaptarse a su introducción y de una seguridad jurídica suficiente durante la tercera fase del RCDE de la UE.

La reserva de estabilidad del mercado presentada en esta propuesta funciona de modo que el ajuste de los volúmenes anuales de venta en subasta se activará cuando el número total de derechos de emisión en circulación se sitúe fuera de un determinado intervalo predefinido:

- a) cuando el excedente total supere los 833 millones de derechos de emisión, se añadirán derechos de emisión a la reserva, deduciéndolos de futuros volúmenes de venta en subasta, a fin de mitigar la inestabilidad del mercado generada por un excedente temporal considerable en el RCDE de la UE;

² COM(2012) 416 final.

³ COM(2012) 652.

- b) cuando el excedente total se sitúe por debajo de 400 millones de derechos de emisión, se retirarán derechos de emisión de la reserva, añadiéndolos a futuros volúmenes de venta en subasta, a fin de mitigar la inestabilidad del mercado generada por un déficit temporal considerable en el RCDE de la UE.

Así, se añaden derechos de emisión a la reserva, o se retiran de ella, en función del número total de derechos de emisión en circulación. Ese indicador es una medida directa para atajar el desequilibrio real entre la oferta y la demanda y, por tanto, se prefiere a otras medidas más indirectas e inciertas ligadas a indicadores importantes del mercado, tales como el PIB, los precios del combustible, la meteorología y las precipitaciones, etc. Los extremos inferior y superior del intervalo se han determinado tras las consultas con las partes interesadas y reflejan el margen en el que, según la experiencia, el mercado es capaz de operar correctamente.

Para asegurar la previsibilidad y velar por que las variaciones de la reserva de estabilidad del mercado sean más graduales, se retiraría de la reserva un volumen predefinido de 100 millones de derechos de emisión al año cuando se cumplieran las condiciones aplicables. Esa cantidad representa apenas el 5 % de las emisiones anuales actuales comprendidas en el RCDE de la UE y, según la experiencia del pasado, debería ser suficiente para hacer frente a incrementos de la demanda incluso muy repentinos y marcados.

La introducción de una reserva de estabilidad del mercado puede suponer un cambio sustancial del diseño y funcionamiento del RCDE de la UE. Las primeras lecciones que se extraigan del funcionamiento de las normas de la reserva podrían ser valiosas y propiciar mejoras en el diseño de dichas normas. Al mismo tiempo, la previsibilidad y estabilidad son importantes para el buen funcionamiento del mercado del carbono. Para lograr un equilibrio adecuado, la propuesta prevé una revisión en 2026, que se centrará de manera específica en determinados parámetros de la reserva.

Asimismo, la propuesta contiene un conjunto de disposiciones destinadas a facilitar la venta en subasta de derechos de emisión en los años de transición entre periodos de comercio, en los casos en que la ausencia de tales disposiciones podría dar lugar a variaciones bruscas. Ese efecto es neutral a efectos de volumen si se considera el conjunto del trienio; consiste en establecer una media simple de volúmenes anuales que mitiga los impactos potenciales transitorios y temporales sobre la oferta de derechos de emisión en subasta derivados de las modalidades establecidas por la Directiva 2003/87/CE y el Reglamento (UE) nº 1031/2010 de la Comisión para el final del periodo, respecto, por ejemplo, a los derechos de emisión restantes en la reserva de nuevos entrantes al final del periodo y a los derechos de emisión no asignados por cierres o en virtud de la excepción para la modernización del sector eléctrico. Si el volumen de derechos de emisión por subastar en el último año del periodo excede en más del 30 % del promedio del volumen por subastar en los dos años siguientes, esa diferencia se repartirá de manera uniforme entre esos años. Esta disposición parte de la experiencia adquirida en la transición del segundo al tercer periodo del RCDE de la UE y evita que se repitan las implicaciones negativas de las modalidades de transición.

La propuesta se apoya en la misma base jurídica que la Directiva 2003/87/CE. Habida cuenta del contexto y de su alcance temporal, se presenta como un elemento del marco para las políticas de clima y energía en 2030.

El derecho de acción de la UE se deriva del hecho de que el RCDE es un sistema que se extiende al conjunto de la UE y funciona de manera armonizada. Se ajusta a los principios de

subsidiariedad y de proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

2014/0011 (COD)

Propuesta de

DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 192, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁴,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁵,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 10, apartado 5, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁶ establece que cada año deberá presentarse un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento del mercado europeo del carbono.
- (2) El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado del mercado europeo del carbono en 2012⁷ determinó la necesidad de adoptar medidas para resolver los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda. La evaluación de impacto sobre el marco para las políticas de clima y energía en 2030⁸

⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

⁵ DO C [...] de [...], p. [...].

⁶ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Insert reference.

señala que, según lo previsto, ese desequilibrio continuará y no se resolvería en una medida suficiente mediante la adaptación de la trayectoria lineal a un objetivo más estricto dentro de ese marco. Una variación del factor lineal solo modifica el límite máximo de manera gradual. Por tanto, también el excedente disminuiría solo de manera gradual, de tal modo que el mercado se vería obligado a seguir operando durante más de diez años con un excedente de unos 2 000 millones de derechos de emisión o más. Para paliar ese problema y dotar al Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de más capacidad de resistencia frente a los desequilibrios, debe establecerse una reserva de estabilidad del mercado. Con objeto de asegurar la seguridad jurídica respecto a la oferta de derechos de emisión en subasta en la tercera fase y de prever un cierto plazo de adaptación a la introducción del cambio de diseño, la reserva de estabilidad del mercado debe establecerse a partir de la cuarta fase, que comenzará en 2021. En aras de la previsibilidad, deben establecerse normas claras para la incorporación de derechos de emisión a la reserva, así como para su retirada de la misma. Cuando se cumplan las condiciones aplicables, a partir de 2021 se deberá incorporar a la reserva una cantidad de derechos de emisión equivalente al 12 % de la cantidad de derechos de emisión en circulación en el año x-2. Cuando la cantidad total de derechos de emisión en circulación se sitúe por debajo de 400 millones, se retirará de la reserva una cantidad de derechos de emisión equivalente.

- (3) Por otro lado, además del establecimiento de la reserva de estabilidad del mercado, deben introducirse algunas modificaciones consiguientes en la Directiva 2003/87/CE para garantizar la coherencia y el funcionamiento fluido del RCDE. En particular, la aplicación de la Directiva 2003/87/CE puede dar lugar a la subasta de grandes volúmenes de derechos de emisión al final de cada periodo de comercio, lo que puede socavar la estabilidad del mercado. En consecuencia, a fin de evitar el desequilibrio de la oferta de derechos de emisión en el mercado al final de un periodo de comercio y al principio del periodo de comercio siguiente, lo que posiblemente tendría efectos perturbadores para el mercado, conviene prever que, cuando se produzca un aumento significativo de la oferta de derechos de emisión al final de un periodo de comercio, una parte de dicho aumento se subaste en los dos primeros años del periodo de comercio siguiente.
- (4) La Comisión debe revisar el funcionamiento de la reserva de estabilidad del mercado a la luz de la experiencia en su aplicación. En dicha revisión debe considerarse, en particular, si las normas sobre la incorporación de derechos de emisión a la reserva se adecuan al objetivo perseguido, a saber, el de paliar los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda.
- (5) Por consiguiente, deben modificarse en consecuencia el artículo 10 y el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2003/87/CE.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Reserva de estabilidad del mercado

1. Se establece una reserva de estabilidad del mercado que se pondrá en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2021.

2. La Comisión publicará la cantidad total de derechos de emisión en circulación cada año a más tardar el 15 de mayo del año siguiente. La cantidad total de derechos de emisión en circulación en el año x será la cantidad total de derechos de emisión expedidos en el periodo desde el 1 de enero de 2008, incluida la cantidad expedida con arreglo al artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2003/87/CE en dicho periodo y los derechos de utilización de créditos internacionales ejercitados por las instalaciones en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE con respecto a las emisiones hasta el 31 de diciembre del año x, menos las toneladas totales de emisiones verificadas de las instalaciones con arreglo al Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre del año x, los derechos de emisión cancelados de conformidad con el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2003/87/CE y la cantidad de derechos de emisión en la reserva. No se tomarán en consideración las emisiones durante el trienio comprendido entre 2005 y 2007 ni los derechos de emisión expedidos respecto a tales emisiones. La primera publicación tendrá lugar el 15 de mayo de 2017.
3. Cada año a partir de 2021, se incorporará a la reserva una cantidad de derechos de emisión equivalente al 12 % de la cantidad total de derechos de emisión en circulación en el año x-2, publicada en mayo del año x-1, salvo que la cantidad de derechos de emisión que deba incorporarse a la reserva sea inferior a 100 millones.
4. Si, en un año dado, la cantidad total de derechos de emisión en circulación es inferior a 400 millones, se retirarán de la reserva 100 millones de derechos de emisión. En caso de que la reserva contenga menos de 100 millones de derechos de emisión, se retirarán de ella todos los derechos de emisión que contenga con arreglo a lo dispuesto en el presente apartado.
5. Si, en un año dado, no es aplicable lo dispuesto en el apartado 4 y se adoptan medidas con arreglo al artículo 29 *bis* de la Directiva, se retirarán de la reserva 100 millones de derechos de emisión. En caso de que la reserva contenga menos de 100 millones de derechos de emisión, se retirarán de ella todos los derechos de emisión que contenga con arreglo a lo dispuesto en el presente apartado.
6. Cuando se adopten medidas de conformidad con los apartados 3 o 5, los calendarios de las subastas tomarán en consideración los derechos de emisión incorporados a la reserva o que vayan a retirarse de la misma.

Artículo 2
Modificaciones de la Directiva 2003/87/CE

La Directiva 2003/87/CE queda modificada como sigue:

1. En el artículo 10, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:
2. «1. A partir de 2021, los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita con arreglo a los artículos 10 *bis* y 10 *quater* y no se hayan incorporado a la reserva de estabilidad del mercado establecida mediante la Decisión [OPEU please insert number of this Decision when known] del Parlamento Europeo y del Consejo(*).».

3. En el artículo 10 se añade el apartado siguiente:

«1 *bis*. Cuando el volumen de derechos de emisión por subastar por parte de los Estados miembros en el último año de cada periodo contemplado en el artículo 13, apartado 1, supere en más del 30 % el promedio del volumen de la venta en subasta previsto para los dos primeros años del periodo siguiente antes de la aplicación del artículo 1, apartado 3, de la Decisión [*OPEU please insert number of this Decision when known*], dos tercios de la diferencia entre los volúmenes se deducirán de los volúmenes subastados en el último año del periodo y se añadirán en tramos iguales a los volúmenes por subastar por parte de los Estados miembros en los dos primeros años del periodo siguiente.».

4. En el párrafo segundo del artículo 13, apartado 2, se añade la frase siguiente:

«De forma similar, los derechos de emisión contenidos en la reserva de estabilidad del mercado establecida mediante la Decisión [*OPEU please insert number of this Decision when known*] y que hayan dejado de ser válidos se sustituirán por derechos de emisión válidos para el periodo en curso.».

Artículo 3

Revisión

A más tardar el 31 de diciembre de 2026, la Comisión, sobre la base de un análisis del correcto funcionamiento del mercado europeo del carbono, revisará la reserva de estabilidad del mercado y, en su caso, presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. La revisión prestará especial atención a la cifra porcentual para la determinación de la cantidad de derechos de emisión que deban incorporarse a la reserva de conformidad con el artículo 1, apartado 3, y al valor numérico del umbral relativo a la cantidad total de derechos de emisión en circulación establecido por el artículo 1, apartado 4.

Artículo 4

Disposición transitoria

El artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2003/87/CE, modificada por la Directiva 2009/29/CE, seguirá siendo aplicable hasta el 31 de diciembre de 2020.

Artículo 5

Entrada en vigor

La presente Decisión entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente