



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Proposta de

DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para
o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, da União
Europeia, e que altera a Diretiva 2003/87/CE**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. INTRODUÇÃO

No início do terceiro período de comércio (2013-2020), o regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE-UE) caracterizou-se por um grande desequilíbrio entre oferta e procura, resultando num excedente de cerca de 2 mil milhões de licenças, o qual se espera venha a aumentar nos próximos anos para mais de 2,6 mil milhões de licenças de emissão até 2020. Este desequilíbrio deve-se, primordialmente, a um desfasamento entre a oferta de leilões, que é fixada de forma muito rígida, e a correspondente procura, que é flexível e influenciada, entre outros fatores, pelos ciclos económicos e pelos preços dos combustíveis fósseis. O abrandamento da procura está geralmente associado a um decréscimo da oferta. Não é, porém, este o caso da oferta de leilões no mercado do carbono da UE sob o regime regulamentar vigente.

O RCLE-UE foi criado para concretizar os objetivos da UE de reduzir as emissões de uma forma harmonizada e eficaz em termos de custos. Embora o objetivo ambiental seja garantido pelo limite máximo, a presença de um grande excedente reduz os incentivos para os investimentos hipocarbónicos e, por conseguinte, afeta negativamente a relação custo/eficácia do sistema. Sempre que os agentes económicos tomam decisões de investimento no contexto de uma oferta excedentária de licenças no mercado e do respetivo sinal de preço, os custos gerais com importância para o problema das alterações climáticas tendem a aumentar, quando considerados a médio ou longo prazo. Em suma, se não se encontrarem soluções, estes desequilíbrios afetarão profundamente a capacidade do RCLE-UE para cumprir, de forma eficaz em termos de custos, o seu objetivo em fases futuras, quando terão de ser cumpridos, em relação às emissões, objetivos nacionais consideravelmente mais exigentes do que os atuais¹.

Espera-se que o objetivo para 2030 em matéria de gases com efeito de estufa, decidido no quadro da política de clima e energia, resulte num fator de redução linear mais ambicioso, aplicado a partir do início da fase 4 em 2021. Esbater-se-ia assim o desequilíbrio do mercado, ao longo do tempo e de forma gradual. Contudo, a avaliação de impacto que acompanha o quadro relativo a 2030 mostra que um fator linear mais ambicioso é insuficiente para dar resposta às consequências negativas do grave desequilíbrio do mercado. Ao mesmo tempo, deixaria igualmente o RCLE-UE desprotegido contra futuros choques inesperados e súbitos da procura.

Por estas razões, o dispositivo da Diretiva deve ser derogado, no sentido da criação de uma reserva de estabilização do mercado.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

Como medida a curto prazo para atenuar os efeitos do excedente, foi decidido adiar («diferir») o leilão de 900 milhões de licenças que teria lugar nos primeiros anos da fase 3. Neste contexto, a Comissão reafirmou também o seu compromisso de apresentar propostas de ação

¹ COM(2012) 652 final

com vista à adoção de novas medidas estruturais destinadas a reforçar o RCLE durante a fase 3².

Considerando a natureza estrutural e de longa duração do excedente, são necessárias novas medidas para reforçar o RCLE-UE e assegurar uma transição eficiente em termos de custos para uma economia hipocarbónica. No seu relatório sobre a situação do mercado europeu do carbono em 2012 (Relatório do Mercado do Carbono), em novembro de 2012, Comissão elaborou uma lista não exaustiva de seis opções para uma reforma estrutural do RCLE-UE³. Durante a consulta pública que se seguiu a esse relatório, emergiu, como opção adicional, a criação de uma reserva de estabilização do mercado, suscetível de flexibilizar a oferta de leilões de licenças de emissão e de aumentar a resiliência aos choques.

São publicados juntamente com a presente proposta um relatório da avaliação de impacto e um resumo. A avaliação de impacto mostrou que a criação de uma reserva de estabilização do mercado poderia contribuir para corrigir os atuais desequilíbrios e também tornaria o RCLE mais resiliente a qualquer futuro evento de grande dimensão, capaz de perturbar gravemente o equilíbrio entre oferta e procura. No que respeita aos diferentes elementos conceptuais, a avaliação demonstrou que o acionamento da reserva de estabilização do mercado em função do número total de licenças de emissão em circulação tem a vantagem de captar as variações da procura devidas não só a alterações macroeconómicas, mas também a outros fatores, como políticas complementares e mudanças do lado da oferta, de que seria exemplo o afluxo de créditos internacionais.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

Para garantir previsibilidade, a reserva de estabilização do mercado é concebida como mecanismo objetivo e fundado em regras, com base nas quais os volumes de leilão são ajustados de «modo automático», segundo condições predefinidas aplicadas a partir da fase 4 do RCLE-UE, com início em 2021. Embora a avaliação de impacto tenha mostrado que a criação de uma reserva de estabilização do mercado logo na fase 3 produziria benefícios para o reforço e a eficiência do mercado do carbono, o deferimento deverá trazer algum alívio temporário nos próximos anos. Propõe-se, por conseguinte, que a reserva de estabilização do mercado seja criada no início da fase 4, a fim de dar aos agentes do mercado tempo para se adaptarem à introdução do mecanismo e segurança regulamentar suficiente durante a fase 3 do RCLE-UE.

A reserva de estabilização do mercado a que se refere a presente proposta desencadeia o ajustamento dos volumes anuais de leilão quando o número total de licenças em circulação estiver fora de um intervalo predefinido:

- (a) Se o excedente total for superior a 833 milhões de licenças, adiciona licenças à reserva, retirando-as de futuros leilões, com o objetivo de atenuar a instabilidade do mercado devida a um grande excedente pontual no RCLE-UE;
- (b) Se o excedente total for inferior a 400 milhões de licenças, retira licenças da reserva, adicionando-as a futuros leilões, com o objetivo de atenuar a instabilidade do mercado devida a um grande défice pontual no RCLE-UE.

² COM(2012) 416 final

³ COM(2012) 652

As licenças são, pois, inseridas na reserva de estabilização do mercado ou dela retiradas em função do número total de licenças de emissão em circulação. Este indicador é uma medida direta para o desequilíbrio real entre oferta e procura, sendo portanto preferível a medidas mais indiretas e incertas relativas a importantes fatores do mercado, como o PIB, os preços dos combustíveis, a meteorologia e a precipitação, etc. Os limites superior e inferior do intervalo foram determinados na sequência de consultas com as partes interessadas e definem uma gama na qual a experiência indica que o mercado pode funcionar de forma ordenada.

A fim de garantir previsibilidade e alterações mais graduais na reserva de estabilização do mercado, ser-lhe-ia retirado um volume predefinido de 100 milhões de licenças de emissão por ano nos casos em que as condições estivessem preenchidas. Esta quantidade representa cerca de 5% das emissões anuais atuais no âmbito do RCLE-UE, o que, com base na experiência histórica, deverá ser suficiente para atender mesmo a aumentos muito acentuados e repentinos da procura.

A introdução de uma reserva de estabilização do mercado pode representar uma mudança significativa para a conceção e o funcionamento do RCLE-UE. Os primeiros ensinamentos adquiridos com o funcionamento das regras da reserva poderão revelar-se úteis e permitir melhorar a conceção das regras. Ao mesmo tempo, para o êxito de um mercado do carbono, são importantes a previsibilidade e a estabilidade. A fim de atingir o justo equilíbrio, a proposta prevê um reexame antes de 2026, com particular ênfase em certos parâmetros da reserva.

A proposta contém igualmente disposições tendentes a facilitar a oferta de leilões nos anos próximos das transições entre fases de comércio, nos casos em que a sua carência causaria variações bruscas. Este efeito não afeta os volumes durante o período de três anos e consiste simplesmente em converter os volumes anuais num valor médio que atenua potenciais impactos transitórios e temporários que poderiam ter na oferta de leilões as modalidades estabelecidas para o final do período pela Diretiva 2003/87/CE e pelo Regulamento (CE) n.º 1031/2010 da Comissão, em relação, por exemplo, às licenças que permaneceram na reserva dos novos operadores no final do período ou às licenças não atribuídas devido a encerramentos ou em consequência da derrogação para a modernização do setor da eletricidade. Se o volume de licenças de emissão a leiloar no último ano do triénio exceder em mais de 30% o montante médio a leiloar nos dois anos seguintes, esta diferença será distribuída uniformemente por estes anos. Esta disposição baseia-se na experiência adquirida na transição da fase 2 para a fase 3 do RCLE-UE e evita a repetição das consequências negativas das modalidades transitórias.

A proposta tem a mesma base jurídica que a Diretiva 2003/87/CE. Dados os seus contexto e âmbito temporal, é apresentada no âmbito do quadro relativo às políticas de clima e energia para 2030.

O direito de agir da UE decorre do facto de que o regime de comércio de licenças de emissão funciona de forma harmonizada como sistema à escala da União. A proposta está em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, enunciados no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

2014/0011 (COD)

Proposta de

DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa à criação e ao funcionamento de uma reserva de estabilização do mercado para o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, da União Europeia, e que altera a Diretiva 2003/87/CE

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 192.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos Parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁴,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões⁵,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- 1) O artigo 10.º, n.º 5, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁶ prevê que a Comissão apresente um relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento do mercado europeu do carbono.
- 2) O relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a situação do mercado europeu do carbono em 2012⁷ identificou a necessidade de medidas estruturais, a fim de combater os desequilíbrios entre oferta e procura. A avaliação de impacto relativa ao quadro de ação para 2030 em matéria de clima e de energia⁸ indica que este desequilíbrio deverá provavelmente continuar e não será adequadamente resolvido pela adaptação da trajetória linear para um objetivo mais rigoroso no âmbito do quadro de ação. Uma alteração do fator linear apenas gradualmente altera o limite. Por conseguinte, o excedente também só gradualmente diminuiria, de modo que o

⁴ JO C [...] de [...], p [...].

⁵ JO C [...] de [...], p [...].

⁶ Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ [Insert reference]

mercado teria de continuar a funcionar durante mais de uma década com um excedente de cerca de 2 mil milhões de licenças ou mais. A fim de resolver este problema e tornar o sistema europeu de comércio de licenças de emissão mais resiliente a desequilíbrios, deve ser criada uma reserva de estabilização do mercado. Para garantir segurança regulamentar no que se refere à oferta de leilões na fase 3 e dar tempo para o ajustamento à alteração conceptual, a reserva de estabilização do mercado deve ser criada a partir da fase 4, com início em 2021. A fim de preservar um máximo de previsibilidade, devem ser estabelecidas normas claras para a inserção de licenças na reserva e para a sua retirada. A partir de 2021, se as condições estiverem preenchidas, devem ser inseridas na reserva licenças de emissão em número correspondente a 12% do número de licenças em circulação no ano x-2. Devem ser retiradas da reserva licenças de emissão em número correspondente quando o número total de licenças em circulação for inferior a 400 milhões.

- 3) Por outro lado, além da criação da reserva de estabilização do mercado, devem ser feitas algumas alterações consequentes à Diretiva 2003/87/CE, a fim de assegurar a coerência e o bom funcionamento do RCLE. Em especial, a aplicação da Diretiva 2003/87/CE pode conduzir a grandes volumes de licenças de emissão para venda em leilão no final de cada período de comércio, com eventual prejuízo para a estabilidade do mercado. Consequentemente, a fim de evitar uma situação de desequilíbrio de mercado na oferta de licenças de emissão no final de um período de comércio e no início do período seguinte, com efeitos potencialmente perturbadores para o mercado, deve prever-se que parte de um grande aumento da oferta no final de um período de comércio seja leiloadada nos dois primeiros anos do período seguinte.
- 4) Importa que a Comissão reexamine o funcionamento da reserva de estabilização do mercado à luz da experiência adquirida com a sua aplicação. O reexame do funcionamento da reserva de estabilização do mercado deve, em especial, verificar se as regras relativas à inserção de licenças na reserva são adequadas no que respeita ao objetivo de resolver desequilíbrios estruturais entre oferta e procura.
- 5) O artigo 10.º e o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87/CE devem, por conseguinte, ser alterados em conformidade,

ADOTARAM A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Reserva de estabilização do mercado

1. É criada uma reserva de estabilização do mercado, com efeito a partir de 1 de janeiro de 2021.
2. Até 15 de maio de cada ano, a Comissão publica o número total de licenças em circulação no ano anterior. O número total de licenças em circulação para o ano x é o número acumulado de licenças de emissão emitidas a partir de 1 de janeiro de 2008, incluindo a quantidade emitida em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87/CE nesse período e os direitos de utilização de créditos internacionais exercidos por instalações abrangidas pelo regime de comércio de emissões da UE em relação às emissões até 31 de dezembro do ano x, menos a quantidade acumulada, em toneladas, das emissões verificadas de instalações abrangidas pelo regime de comércio de emissões da UE entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro do ano x, o

número de licenças eventualmente canceladas por força do artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2003/87/CE e o número de licenças de emissão existentes na reserva. Não são tidas em conta as emissões durante o triénio com início em 2005 e termo em 2007 nem as licenças emitidas em relação a essas emissões. A primeira publicação tem lugar até 15 de maio de 2017.

3. Em cada ano, com início em 2021, insere-se na reserva um número de licenças de emissão equivalente a 12% do número total de licenças em circulação no ano x-2, publicado em maio do ano x-1, a menos que este número de licenças a inserir na reserva seja inferior a 100 milhões.
4. Em qualquer ano, se o número total de licenças em circulação for inferior a 400 milhões, retiram-se da reserva 100 milhões de licenças. Caso haja na reserva menos de 100 milhões de licenças, serão retiradas todas as licenças nela existentes.
5. Em qualquer ano, se não for aplicável o disposto no n.º 4 e forem adotadas medidas nos termos do artigo 29.º-A da Diretiva, retiram-se da reserva 100 milhões de licenças. Caso haja na reserva menos de 100 milhões de licenças, são retiradas todas as licenças nela existentes.
6. Se forem tomadas medidas em conformidade com o disposto nos n.ºs 3 ou 5, os calendários dos leilões têm em conta as licenças inseridas na reserva ou que dela devem ser retiradas.

Artigo 2.º **Alteração da Diretiva 2003/87/CE**

A Diretiva 2003/87/CE é alterada do seguinte modo:

1. No artigo 10.º, o n.º 1 passa a ter a seguinte redação:
2. «1. A partir de 2021, os Estados-Membros devem proceder à venda em leilão de todas as licenças de emissão que não sejam atribuídas a título gratuito nos termos dos artigos 10.º-A e 10.º-C nem sejam inseridas na reserva de estabilização do mercado criada pela Decisão [*OPEU please insert number of this Decision when known*] do Parlamento Europeu e do Conselho(*).»
3. Ao artigo 10.º é aditado o seguinte número:

«1-A. Nos casos em que o volume de licenças de emissão a leiloar pelos Estados-Membros no último ano de cada período referido no artigo 13.º, n.º 1, exceda em mais de 30% o volume médio esperado de leilões para os dois primeiros anos do período seguinte, antes da aplicação do artigo 1.º, n.º 3, da Decisão [*OPEU please insert number of this Decision when known*], dois terços da diferença entre os volumes são deduzidos dos volumes de leilões no último ano do período e acrescentados em parcelas iguais aos volumes a leiloar pelos Estados-Membros nos dois primeiros anos do período seguinte.»
4. No artigo 13.º, n.º 2, segundo parágrafo, é aditada a seguinte frase:

«Do mesmo modo, as licenças remanescentes na reserva de estabilização do mercado criada pela Decisão [*OPEU please insert number of this Decision when known*] e que já não são válidas devem ser substituídas por licenças de emissão válidas para o período em curso.»

Artigo 3.º

Reexame

Até 31 de dezembro de 2026, a Comissão reexamina a reserva de estabilização do mercado com base numa análise do bom funcionamento do mercado europeu do carbono e, se for caso disso, apresenta uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O reexame deve dar especial atenção à percentagem para o cálculo do número de licenças de emissão a inserir na reserva, referida no artigo 1.º, n.º 3, e ao valor numérico do limite para o número total de licenças em circulação, estabelecido no artigo 1.º, n.º 4.

Artigo 4.º

Disposição transitória

O disposto no artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87/CE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2009/29/CE, mantém-se aplicável até 31 de dezembro de 2020.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente decisão entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente