
FOLKETINGET



Europaudvalget, Klima-, Energi- og Bygningsudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 29. maj 2013

Forsøg på at redde EU's kvotehandelssystem – backloading og fremtidig klima- og energipolitik

Sammenfatning

Der er opstået et vakuum efter Europa-Parlamentets foreløbige nedstemning af Kommissionens forslag til en midlertidig redning af kvotehandelssystemet (ETS). Mens vi venter på, at Rådet og Parlamentet gør deres stilling op i forhold til backloading, er diskussionen om EU's fremtidige klimapolitik skudt i gang. Men hvad er scenarierne for at redde krumtappen i EU's klimapolitik på kort og lang sigt. Denne note giver en status.

Baggrund

EU's kvotehandelssystem er en krumtap i EU's klimapolitik. Systemet fungerer ved, at virksomheder bliver tildelt kvoter for, hvor meget CO₂ de må udlede. Udleder de mere end kvoten, bliver de straffet med bøder. Udleder de mindre, kan de sælge resten af deres kvote. Mængden af kvoter bliver løbende reduceret, så der samlet udledes mindre og mindre CO₂.

I sin seneste rapport fra 17. maj 2013 om forløbet af kvoteauktioner konkluderer Kommissionen, at CO₂-udledningerne ganske vist reduceres, men at der samtidig er en voldsom ubalance i udbud og efterspørgsel med næsten to milliarder kvoter i overskud og en deraf følgende lav kvotepris.¹ Prisen ligger i øjeblikket på 3-4 euro mod forventet 30 euro. Det skyldes dels en relativ generøs uddeling af kvoter, dels en lavere produktion end forventet som følge af krisen. Kommissionen foreslog på baggrund af denne ubalance allerede i juli 2012 en foreløbig løsning, der indebærer at 900 mio. kvoter tages midlertidigt ud af systemet (såkaldt backloading).²

Hvad går forslaget ud på og hvordan skal det vedtages?

Der er to elementer i forslaget: 1) en præcisering i kvotehandelsdirektivet,³ der skal klargøre, at Kommissionen har beføjelser til at ændre den tidsplan for auktioneringer, der er fastsat i auktioneringsforordningen.⁴ Det vedtages af Rådet og Parlament efter den almindelige lovgivningsprocedure. 2) Et konkret forslag om at udskyde auktioneringen af 900 mio. kvoter fra 2013-15 til 2019-20 med henblik på at få kvoteprisen til at stige. Det vedtages efter komitéprocedure, hvor Parlamentet kun er involveret i den efterfølgende kontrol.

De to forslag hænger tæt sammen, idet ændringen af kvotehandelsdirektivet er en forudsætning for forslaget om ændring af auktioneringsforordningen (backloading). Europa-Parlamentets holdning til direktivet ses derfor som et udtryk for holdningen til det samlede initiativ.

Splittelse på alle leder og kanter

Backloading splitter industrien. I Danmark er DI og de energitunge virksomheder imod, mens Grundfos, DONG, Vestas og Dansk Energi er for. Tilsvarende mønster ses på europæisk plan. Civilsamfundsorganisationerne er ikke enige om forslaget. 36 globale (primært ikke-europæiske) organisationer sag-

¹ IP/13/437 - Kommissionens pressemeddelelser af 16. og 17. maj 2012.

² KOM (2012) 416 Forslag om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på præcisering af bestemmelserne om det tidsmæssige forløb for auktioner med kvoter for drivhusgasemissioner

³ Direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet

⁴ FORORDNING 1031/2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner

de op til afstemningen i Europa-Parlamentet, at man hellere burde droppe EU's kvotehandelssystem⁵, mens fx Greenpeace og WWF støtter forslaget.

Modstanderne mener ikke, at man fra politisk hold bør gribe ind i markedet. De vurderer, at forslaget vil koste konkurrenceevne og arbejdspladser for den trængte europæiske industri. Tilhængerne mener, at indgriben er nødvendig for, at systemet kan skabe incitamenter til klimavenlig investering og få den ønskede effekt på CO₂-udledninger.

I Europa-Parlamentet var denne uenighed til at tage at føle på. Industriudvalget, ITRE var i sin ikke-bindende holdning imod forslaget. Miljøudvalget ENVI, der er ansvarlig for Parlamentets behandling, var derimod positiv. Men Miljøudvalgets holdning blev som bekendt forkastet af plenarforsamlingen den 16. april med stemmerne 319-334. De politiske grupper var internt splittede under afstemningen, ikke mindst i den liberale gruppe, ALDE, hvor de tyske liberale stemte imod, mens den anden store gruppe - de britiske liberaldemokrater stemte for. Samtidig undlod en del socialdemokrater at bakke om deres ordfører, Matthias Groote (tysk socialdemokrat) og dennes rapport.

I Ministerrådet er der heller ikke enighed. Sagen, der skal vedtages med kvalificeret flertal, blev senest drøftet på det uformelle ministerrådsmøde i Dublin 23.-24. april. Der tegner sig ikke et blokerende mindretal imod forslaget. Flere regeringer støtter forslaget, tre lande er imod, men ikke alle lande har gjort deres stilling op. Ni miljø/klimaministre fra Storbritannien, Frankrig, Tyskland, Holland, Sverige, Danmark, Finland, Portugal og Slovenien udtalte i en fælles erklæring 7. maj 2013 deres støtte til backloading-forslaget.

Splittelsen finder sågar vej internt i regeringerne i flere lande. Fx i Tyskland, hvor miljøminister Peter Altmeier (CDU) er for forslaget, i modsætning til sin kollega økonomiminister Philipp Rosler (fra det liberale parti, FDP). Kansler Angela Merkel har noget tvetydigt sagt, at der må gøres noget ved backloading til efteråret, det vil sige efter det tyske valg den 22. september.⁶ Den manglende entydige tyske opbakning ses som et afgørende problem i forhold til at finde en løsning på kort sigt.

⁵ European Voice 15. april 2013

⁶ Se analyse i Spiegel Online, 7. maj 2013

Hvad så nu?

Sagen er nu tilbage i Parlamentets Miljøudvalg, der skal forsøge at finde et nyt kompromis, der kan samle flertal, så Parlamentet har en officiel holdning til sagen. Miljøudvalget vil stemme den 19. juni, mens plenarafstemningen forventes i juli.

Forventningen er, at ENVI's ordfører Matthias Groote, vil gøre alt for at udrydde de misforståelser, der fik skyld for nederlaget og samle opbakning, således at Miljøudvalget ikke igen nedstemmes i plenaren. Det er imidlertid ikke let at se konturerne af et kompromis, idet Miljøudvalgets første rapport blot indeholdt et ændringsforslag, der indskærpede, at Kommissionen kun i ekstraordinære tilfælde skal kunne ændre tidsplanen for auktionering. Miljøudvalget forventes ikke at skifte afgørende holdning til sagen og der er således en vis optimisme blandt tilhængere af backloading-forslaget. Lykkedes det ikke i denne omgang at finde en løsning, der er opbakning til, forventes afstemningen at blive udskudt til efter det tyske valg i september.

Fremtidig europæisk klima- og energipolitik

Mens vi venter på, at Rådet og Parlamentet gør deres stilling til backloading op, er debatten om EU's fremtidige klimapolitik ved at tage form. Denne debat har stor betydning for kvotehandelssystemets fremtid, fordi forventninger om ambitiøse mål på længere sigt, påvirker markedet for CO₂-kvoter.

Kommissionens høringer om ETS og klimapolitik post2020

Kommissionen har igangsat en høring om EU's klima- og energipolitik efter 2020⁷ (se [EU note \(12\)](#) om klimagrønbog af 15. april 2013). I grønbogen argumenterer Kommissionen for at fastsætte mål for CO₂-reduktion, vedvarende energi (VE) og reduktion af energiforbruget i god tid inden deadline for de nuværende mål i 2020. En klar ramme vil nemlig give incitamenter til langsigtede investeringer i klimavenlig teknologi og infrastruktur. Samtidig er de afgørende for EU's position i de internationale klimaforhandlinger.

ETS-systemet berøres kort i høringen, men behandles mere grundigt i Kommissionens rapport fra december 2012 om situationen på det europæiske kulstofmarked.⁸ Her fremlægger Kommissionen forskellige strukturelle forslag

⁷ KOM (2013) 169 Grønbog: En ramme for energi – og klimapolitikkerne frem til 2030.

⁸ KOM (2012) 652 Rapport om situationen på det europæiske kulstofmarked i 2012

til en mere permanent løsning på ETS-markedets uligevægt. Blandt forslagene er:

- At EU øger sit reduktionsmål til 30 pct. i 2020.
- En permanent tilbagetrækning af kvoter.
- En revision af den årlige lineære reduktionsfaktor, der nedsætter det samlede antal kvoter lineært med 1,74 pct. pr. år.
- At inkludere sektorer i ETS, der pt. ikke er inkluderet og som påvirkes mindre af konjunkturudsving.
- Begrænsning i adgang til internationale kreditter.
- Prisstyringsmekanismer, som fx en nedre grænse for kulstofprisen.

Kommissionen har i foråret 2013 hørt interessenter om de foreslåede løsningsmodeller.⁹ Det er endnu uvist om og hvornår Kommissionen vil fremlægge et forslag til permanent reform af kvotehandelssystemet.

Processen på plads

Det Europæiske Råd (DER) hilser i konklusionerne fra topmødet den 22. maj 2013 grønbogen velkommen og angiver, at emnet vil være på dagsordenen for forårstopmødet 2014. Her formodes EU's klimamål for 2030 at blive fastlagt. Konklusionerne er et politisk signal om, at DER prioriterer at få rammen for EU's fremtidige klimapolitik fastlagt, inden den nuværende Kommission (og Parlament) går af i sommeren 2014. Dermed kan EU's position være klar til de internationale klimaforhandlinger, der skal færdiggøres i 2015. Kommissionen forventes at fremlægge en konsekvensanalyse i efteråret 2013 og konkrete forslag i foråret 2014 forud for DER.

Positioner på vej

Den 21. maj – dagen før topmødet – vedtog **Europa-Parlamentet** en ikke-bindende initiativbetænkning om **vedvarende energi**.¹⁰ Parlamentet besluttede med et smalt flertal på 339-336 (19 afstod), at EU skal stræbe efter et bindende mål for VE-andelen af energiforbruget i 2030, der højere end Kommissionens nuværende arbejdshypotese på 30 pct. Et forslag fra den grønne gruppe om et mere ambitiøst mål for VE på 40-45 pct. blev nedstemt. Samtidig efterspørger Parlamentet en fælles europæisk støttemekanisme til VE, der tager højde for de mange nationale støtteordninger, der pt. findes på området.

⁹ Se samtlige høringssvar her: http://ec.europa.eu/clima/consultations/0017/index_en.htm

¹⁰ 2012/2259(INI) Current challenges and opportunities for renewable energy on the European internal energy market

Den britiske regering fremlagde den 27. maj 2013 sin politik,¹¹ der går ud på, at EU skal opgive et bindende mål for VE, til gengæld indføre et ambitiøst bindende mål for CO2 reduktion på 40 pct. i 2030 uanset udfaldet af de globale klimaforhandlinger, stigende til 50 pct. såfremt der indgås en ambitiøs global aftale, hvor andre lande og regioner forpligter sig til betydelige reduktioner.

I lyset af krisen og med fokus på konkurrenceevne er slagsmålet om EU's fremtidige klima- og energipolitik med andre ord skudt i gang. Debatten tager form midt i en skifergasrevolution, der betyder langt lavere priser på el i USA end i EU med deraf følgende konkurrencefordele for amerikanske virksomheder. Der er mange ubekendte på vejen mod en post2020-politik, herunder ikke mindst fremtiden for EU's kvotehandelssystem. Debatten om backloading giver en forsmag på, hvor svær diskussionen bliver og hvor hårdt positionerne er trukket op.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)

¹¹ EurActive, 27. maj 2013