



Bruxelles, den 14.11.2012
COM(2012) 652 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Situationen på det europæiske kulstofmarked i 2012

(EØS-relevant tekst)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	2
2.	Situationen på kulstofmarkedet.....	3
3.	En gennemgang af auktionstidsplanen som en kortsigtet foranstaltning	5
4.	Muligheder for strukturforanstaltninger.....	6
4.1.	Mulighed a: Forøgelse af EU's reduktionsmål til 30 % i 2020	6
4.2.	Mulighed b: Tilbagetrækning af et antal kvoter i fase 3	6
4.3.	Mulighed c: Fremskyndet revision af den årlige lineære reduktionsfaktor	7
4.4.	Mulighed d: Udvidelse af omfanget af EU ETS til andre sektorer	8
4.5.	Mulighed e: Anvendelse af adgang til internationale kreditter	8
4.6.	Mulighed f: Diskretionære prisstyringsmekanismer	9
5.	Konklusioner	10

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Situationen på det europæiske kulstofmarked i 2012

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Denne rapport vedrørende situationen på kulstofmarkedet fremlægges i overensstemmelse med artikel 10, stk. 5, og artikel 29 i EU's emissionshandelsdirektiv¹. Udarbejdelsen af rapporten er fastlagt i ETS-direktivet i 2013, det første år i fase 3. Miljøministrene blev på deres uformelle møde i april 2012 informeret om Kommissionens planer om at fremlægge den første rapport og udarbejde den allerede i 2012, og ministrene hilste planen velkommen.

EU's emissionshandelssystem (EU ETS) har siden sin start genereret et europæisk kulstofprissignal, der påvirker de daglige driftsmæssige og strategiske investeringsbeslutninger. Fra 2013 og fremefter vil det dække omkring halvdelen af drivhusgasemissionerne i EU.

Som anført i artikel 1 i ETS-direktivet er systemet fastlagt med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Der er ikke sat nogen tidsmæssig grænse for dette mål. ETS bliver den centrale drivkraft for investeringer i en lang række lavemissionsteknologier og er udformet som teknologineutralt, omkostningseffektivt og fuldt kompatibelt med det indre energimarked. ETS vil nødvendigvis få tildelt en større rolle i overgangen til en lavemissionsøkonomi i 2050. Siden starten af anden handelsperiode i 2008 er emissionerne faldet med mere end 10 %, men selv om kulstofprissignalet fra EU ETS utvivlsomt har ydet et bidrag hertil, er den økonomiske krise helt klart hovedårsagen til disse kraftige emissionsreduktioner.

Når det er sagt, er EU ETS bredt anerkendt som et likvidt marked med en velfungerende infrastruktur, og det inspirerer et stigende antal lande, bl.a. Australien, Sydkorea og Kina, til at følge det europæiske eksempel og etablere nationale kulstofmarkeder.

Formålet med denne første rapport er at analysere situationen på kulstofmarkedet og overveje, om der er behov for lovgivning, som fastlagt i artikel 29 i EU's ETS-direktiv. Den opfylder også Europa-Parlamentets og Rådets anmodning til Kommissionen i forbindelse med energieffektivitetsdirektivet om

- "at gennemgå forskellige valgmuligheder i denne rapport, bl.a. permanent tilbageholdelse af den nødvendige kvotemængde, med henblik på snarest mulig vedtagelse af yderligere passende strukturelle foranstaltninger for at styrke ETS i fase 3 og gøre systemet mere effektivt".

¹ Direktiv 2003/87/EF.

2. SITUATIONEN PÅ KULSTOFMARKEDET

Gennemførelsen af EU ETS har resulteret i et væld af markeds- og driftserfaringer for regeringer og virksomheder. Disse erfaringer blev anvendt i den omfattende revision af systemets driftsmæssige opbygning, som blev aftalt i 2008 til anvendelse fra 2013, hvor de følgende grundlæggende ændringer vil gælde:

1. Et kvoteloft for hele EU, i modsætning til 27 individuelle lofter for de enkelte medlemsstater, der skal falde med 1,74 % årligt frem til 2020 og derefter. Det vil give en meget større forudsigelighed og stabilitet i reguleringen
2. Auktionering som standardsystem til tildeling i fase 3
3. Harmoniserede regler for gratistildeling baseret på præstationsbenchmarks, som fastlægges før fase 3
4. Strengere regler for tilladte typer af internationale kreditter i EU ETS
5. Skift fra 27 nationale elektroniske registre til et enkelt register for hele unionen

Fra et lovgivningsmæssigt synspunkt betyder disse ændringer en grundlæggende forandring af det europæiske kulstofmarked. Selv om der stadig er en del arbejde (for eksempel etablering af en auktioneringsinfrastruktur), der ikke er helt færdiggjort, er den lovgivningsmæssige infrastruktur stort set på plads.

Ved begyndelsen af den anden handelsperiode blev det forventet, at loftet for ETS' fase 2 ville være ambitiøst. Krisen, som har udspillet sig siden 2008, har dog markant ændret dette billede, og ETS har siden haft et overskud af kvoter og internationale kreditter i forhold til emissioner (se tabellen nedenfor). Antallet af kvoter, som blev bragt i omsætning, er steget hvert år, og det har udbuddet og anvendelsen af internationale kreditter også, primært i 2011. Ved udgangen af 2011 var 8171 millioner kvoter blevet bragt i omsætning, og 549 millioner internationale kreditter var blevet anvendt med henblik på overholdelse. Samlet set var der 8720 millioner enheder tilgængelige med henblik på overholdelse i perioden 2008-2011. Verificerede emissioner i perioden 2008-2011 var derimod kun 7765 millioner ton CO₂-ækvivalenter.

I starten af 2012 var der følgelig et overskud på 955 millioner kvoter.² Selv hvis der ses bort fra det overskud, som stammer fra anvendelsen af internationale kreditter til overholdelse ville overskuddet stadig være 406 millioner kvoter.

Tabel 1: Udbud-efterspørgsel 2008-2011

(i mio. t)	2008	2009	2010	2011	I alt
Udbud: Udstedte kvoter og anvendte internationale kreditter	2076	2105	2204	2336	8720
Efterspørgsel: Rapporterede emissioner	2100	1860	1919	1886	7765

² En international kredit, der anvendes med henblik på overholdelse, frigør én kvote, der ikke behøver at blive anvendt til overholdelse. Således forøger anvendelsen af internationale kreditter til overholdelse overskuddet af de kvoter, der er tilgængelige på markedet.

Samlet overskud af kvoter	-24	244	285	450	955
---------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Kilde: Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal (CITL), overholdelsesdata 2011 som offentliggjort den 2. maj 2012, Europa-Kommissionen

Tendensen med et stigende udbud af kvoter og internationale kreditter sammenholdt med den lave efterspørgsel afspejles delvis i den observerede prisudvikling siden 2008. Kvotepriiserne er et resultat af en lang række faktorer, men den økonomiske lavkonjunktur i 2009 havde uden tvivl en stor indvirkning på priserne. Den markante reduktion i priser i andet halvår af 2011 til mindre end 10 EUR falder sammen med den hastige opbygning af overskud af kvoter og internationale kreditter.

Figur 1: Udvikling i kulstofpriser



Kilde: Intercontinental Exchange. Data for front-year futures-kontrakter med levering i december

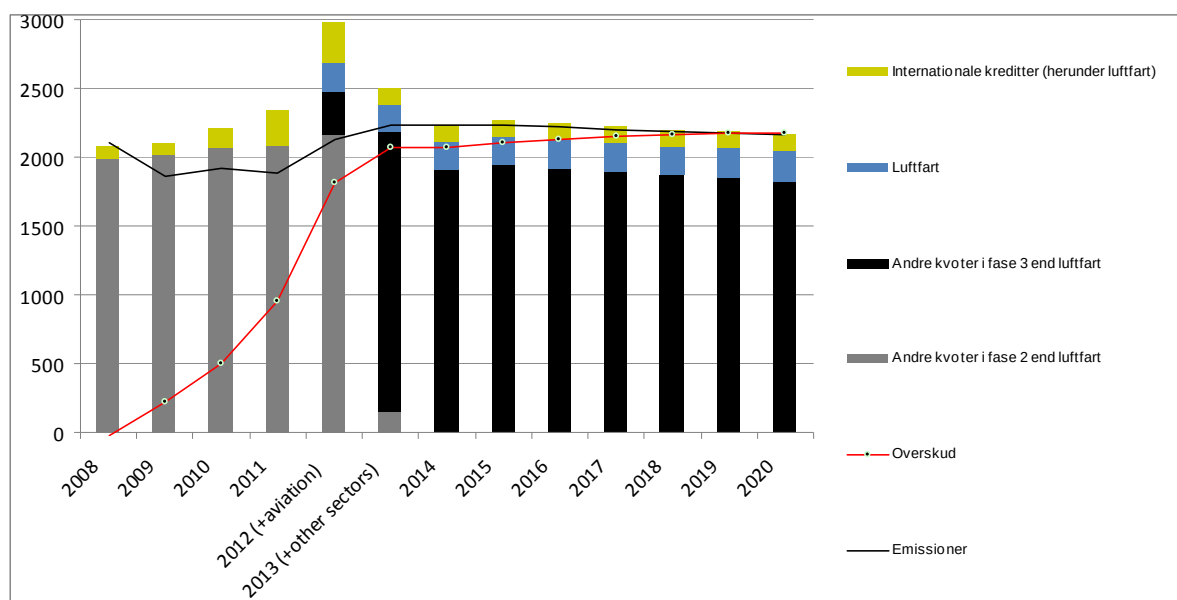
Der forventes en fortsat hastig opbygning af overskuddet i 2012 og 2013, primært på grund af midlertidige elementer, der er direkte forbundet med overgangen til fase 3. Udbuddet af kvoter på kort sigt er stigende, primært gennem terminssalg af fase 3-kvoter til generering af midler til NER300-programmet for CO₂-opsamling og -lagring og innovativ vedvarende energi,³ fremskyndet auktionering med henblik på at opfylde energisektorens risikoafdækningskrav og salg af overskudskvoter i nationale reserver for nytilkomne i fase 2. Den kombinerede effekt af disse tre kilder beløber sig til ca. 500 millioner kvoter ved udgangen af 2013. Samtidig er det sandsynligt, at der fortsat vil være et stort udbud af internationale kreditter, og at anvendelsen af dem i EU ETS sandsynligvis vil stige ved overgangen til fase 3. Emissionerne i 2012 og 2013 forventes ikke at ændre sig betydeligt, og derfor kan overskuddet ved begyndelsen af fase 3 blive betydeligt højere end 1,5 milliarder kvoter, måske endda helt op til 2 milliarder kvoter⁴.

³ <http://www.eib.org/about/news/ner-300.htm>.

⁴ Yderligere relevante oplysninger kan findes i arbejdsdokumentet "Information provided on the functioning of the EU Emissions Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020" (SWD(2012) 234 final).

Selv om den hastige opbygning af overskuddet forventes at stoppe i 2014, forventes det samlede overskud ikke at falde betydeligt i løbet af fase 3, hvilket kan resultere i et strukturbetinget overskud i størstedelen af fase 3 på omkring 2 milliarder kvoter. Overskuddets størrelse i 2020 vil i høj grad afhænge af energiudviklingen på lang sigt, som for eksempel udbredelsen af vedvarende energi og løbende tiltag til at øge energieffektiviteten, samt af hvor hurtigt økonomien retter sig.

Figur 2: Historisk og sandsynlig fremtidig profil for udbud og efterspørgsel indtil 2020



Kilde: SWD(2012) 234 final

3. EN GENNEMGANG AF AUKTIONSTIDSPLANEN SOM EN KORTSIGTET FORANSTALTNING

Normalt er faldende efterspørgsel ledsaget af mindsket udbud. I EU ETS stiger udbuddet dog midlertidigt i løbet af de næste par år på grund af særlige lovgivningsmæssige bestemmelser, som beskrevet i afsnit 2.

Det er normalt, at der er et vist overskud af kvoter på kulstofmarkedet, som giver mulighed for forskelle mellem loftet og emissionerne. Men idet der allerede er næsten en milliard overskydende kvoter i 2011, er der en reel risiko for, at kulstofmarkedet ikke fungerer ordentligt som følge af, at der skabes store prissvingninger på grund af det yderligere overudbud af kvoter på kort sigt.

I den udsædvanlige aktuelle situation, hvor udbuddet fortsat stiger på grund af lovgivningsmæssige bestemmelser, er det hensigtsmæssigt at gennemgå tidsplanen for udbuddet i fase 3 i EU ETS og udsætte en del af auktioneringen. Med henblik på at forbedre kulstofmarkedets virkemåde foreslår Kommissionen derfor, at der øjeblikkeligt træffes en foranstaltning om at ændre tidsplanen for auktionering i fase 3 og udsætte nogle af de auktioner, der er planlagt til 2013, 2014 og 2015.

Denne rapport suppleres derfor af et udkast til ændring af auktioneringsforordningen, ledsaget af en forholdsmæssig miljøvurdering. Den viser, at en sådan "udskydelse", hvis den er hensigtsmæssigt udformet, kan genoprette ligevægten mellem udbuddet og efterspørgslen på

EU ETS-markedet ved overgangen til fase 3 og mindske de udsving, der forårsages af den hastige opbygning af overskydende kvoter. Udskydelsen kan foretages uden at have nogen betydelig indvirkning på konkurrenceevnen, og den kan øge de offentlige indtægter tidligt i fase 3.

Men "udskydelsen" vil ikke påvirke det strukturbetingede overskud på omkring 2 milliarder kvoter i perioden 2013-2020. Da kvoter, som tildeles under krisen, kan anvendes længe efter, at krisen er overstået, vil virkningerne af de overskydende kvoter kunne mærkes frem til 2020 og derefter. En strukturforanstaltning kunne rette op på dette overudbud og begrænse de langsigtede konsekvenser.

4. MULIGHEDER FOR STRUKTURFORANSTALTNINGER

Med henblik på at håndtere den strukturmæssige uligevægt mellem udbud og efterspørgsel og at høre de berørte parter har Kommissionen beskrevet seks ikke-udtømmende muligheder for strukturmæssige foranstaltninger. Uanset hvilken mulighed Kommissionen måtte vælge, vil det kræve et lovgivningsforslag fra Kommissionen til medlovgiverne, ledsaget af en fuldstændig konsekvensanalyse, som principperne for intelligent lovgivning foreskriver.

4.1. Mulighed a: Forøgelse af EU's reduktionsmål til 30 % i 2020

Hvis EU øgede sit reduktionsmål til 30 % i 2020, ville der følgelig, under de rette betingelser, som det ved flere lejligheder er blevet bekræftet af Rådet, være behov for en ændring af mængden af kvoter i EU ETS, enten via en permanent tilbagetrækning af kvoter eller en revision af den årlige lineære reduktionsfaktor. De to mekanismer er også beskrevet nærmere som mulighed b og c. Et mere ambitiøst loft for fase 3 vil også indvirke på kulstofmarkedet efter 2020.

Kommissionen har allerede analyseret virkningerne af en tilbagetrækning af en mængde kvoter⁵, som tilpasser EU ETS-loftet frem til 2020 til et overordnet mål på 30 % sammenlignet med 1990 og EU's vedtagne langsigtede mål på 80-95 % i 2050 sammenlignet med 1990. En sådan mængde vil være på ca. 1,4 milliarder kvoter. Kommissionen har også analyseret virkningerne på medlemsstatsniveau⁶.

Denne mulighed ville ikke blot kræve ændringer af mængden af kvoter i EU ETS, men ville også påvirke de mål, der er fastlagt i beslutningen om indsatsfordeling⁷.

4.2. Mulighed b: Tilbagetrækning af et antal kvoter i fase 3

Overskuddet kan reduceres ved at trække nogle fase 3-kvoter permanent tilbage. Denne foranstaltning kræver primær lovgivning og kan gennemføres ved en særskilt beslutning, som

⁵ Arbejdsdokument, der ledsager meddelelsen "Analyse af mulighederne for at nedbringe drivhusgasemissionerne ud over 20 % og vurdering af risikoen for udflytning af CO₂-emissionskilder" SEK(2010) 650.

⁶ Arbejdsdokument "Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results" SWD(2012) 5 final.

⁷ Målene for sektorer, der ikke er omfattet EU ETS, er fastlagt i beslutning nr. 406/2009/EF om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020.

vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, snarere end en komplet revision af EU's ETS-direktiv. Det vil således opretholde lovgivningsmæssig stabilitet for de bredere lovgivningsmæssige ETS-rammer for fase 3.

De tilsigtede resultater med denne mulighed er at reducere antallet af kvoter, der udstedes i fase 3, ved permanent at trække et antal kvoter tilbage fra den mængde, der forventes at blive auktioneret. Denne mulighed vil i sin opbygning lade mængden af gratistildelinger eller eksisterende beholdninger af kvoter være urørte.

Foranstaltningen kan være effektiv til at håndtere den overordnede uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i løbet af fase 3. Den vil indirekte øge det antalsmæssige reduktionsmål for 2020 og dermed (delvist) genoprette ambitionsniveauet for klima- og energipakken 2008, men den vil ikke direkte påvirke rammerne efter 2020. Den vil reducere overskuddet af kvoter i fase 3 og afhængigt af den tilbagetrukne mængde sikre, at ETS bidrager til målene for vedvarende energikilder og energieffektivitet. Der er tydeligvis mulighed for at overveje forskellige fremgangsmåder for fastsættelse af mængderne og tidsrammen for den permanente tilbagetrækning.

4.3. Mulighed c: Fremskyndet revision af den årlige lineære reduktionsfaktor

Det samlede antal kvoter nedsættes lineært med 1,74 % pr. år, beregnet ud fra den gennemsnitlige samlede årlige mængde for perioden 2008-2012. Denne lineære faktor gælder også efter 2020 indtil en eventuel ændring af ETS-direktivet. Der er i direktivet fastlagt en revurdering af den lineære faktor fra 2020 med henblik på vedtagelse af beslutningen om at ændre den inden 2025. Denne revurdering kan fremskyndes og således eventuelt reducere det samlede antal kvoter allerede i fase 3, afhængigt af, hvor hurtigt dens virkning indtræder.

Denne strukturforanstaltning kan ikke blot håndtere uligevægten og (delvist) genoprette ambitionsniveauet frem til 2020, men vil også påvirke ambitionsniveauet efter 2020. Den lineære faktor kan fastsættes på et niveau, der er i overensstemmelse med et overordnet reduktionsmål for EU på 30 % sammenlignet med 1990⁸, som beskrevet under mulighed a. Den aktuelle lineære faktor resulterer i en reduktion af ETS-loftet på lidt over 70 % i 2050, hvilket ikke er i overensstemmelse med EU's aftalte langsigtede mål, som er en reduktion på 80-95 % i 2050 sammenlignet med 1990, som anført i Kommissionens lavemissionskøreplan 2050⁹.

En fremskyndet revision af den lineære faktor påvirker således også perioden efter fase 3. For denne periode er der en række andre vigtige politiske spørgsmål, der grundlæggende påvirker markedet, for eksempel hvordan EU's konkurrenceevne kan forbedres inden for vigtige teknologier med lav CO₂-udledning, forbindelsen med EU's politikramme for tiden efter 2020, forbindelsen med udviklingen af et internationalt kulstofmarked samt risikoen for carbon leakage. Hvis den lineære faktor ændres, skal disse faktorer også håndteres.

⁸ Dette ændrer ikke automatisk ambitionsniveauet for de sektorer, der ikke er omfattet EU ETS, hvis mål er fastlagt i beslutning nr. 406/2009/EF om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner for at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020.

⁹ KOM(2011) 112 endelig, meddelelsen "Køreplan for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050".

4.4. Mulighed d: Udvidelse af omfanget af EU ETS til andre sektorer

Den fjerde strukturmæssige mulighed kunne være at inkludere sektorer, der påvirkes mindre af konjunkturudsving. Mens emissionerne i EU ETS faldt med mere end 11 % i 2009, faldt emissionerne i sektorer uden for EU ETS kun omkring 4 %. Denne forskel kan delvis forklares med, at de enkelte sektorer påvirkes forskelligt af den økonomiske krise.

Omfanget af EU ETS kan derfor udvides til andre energirelaterede CO₂-emissioner i sektorer, der ikke for øjeblikket er omfattet af EU ETS, ved for eksempel at inkludere brændstofforbrug i andre sektorer. Dette kunne blive det næste skridt i videreudviklingen af det europæiske kulstofmarked. Det kunne være i overensstemmelse med potentielle energisystemændringer, for eksempel øget brug af elektricitet, gas og biomasse i alle energirelaterede sektorer i overgangen til en lavemissionsøkonomi i 2050.

En mere generel udvidelse til alle energirelaterede emissioner vil medføre en væsentlig stigning i emissionsdækningen og eventuelt påvirke det overordnede ambitionsniveau, afhængigt af størrelsen af det loft, der fastlægges for de sektorer, der bliver omfattet. Der er adskillige politiske spørgsmål, der skal behandles, herunder hvem der vil være forpligtet til at indberette emissioner og returnere kvoter, brændstofproducenter eller -brugere, eller en form for hybridsystem. Det er derfor nødvendigt at analysere denne foranstaltning nærmere, herunder hvordan den hænger sammen med eksisterende politikker i disse sektorer.

4.5. Mulighed e: Begrænsning af adgangen til internationale kreditter

Det er tilladt at anvende internationale kreditter i EU ETS primært med henblik på at dæmme op for omkostninger ved at overholde reglerne. Som følge af den usædvanlige makroøkonomiske udvikling og, fordi emissionerne har været væsentligt lavere end loftet, har mængdebegrænsningen for internationale kreditter i perioden 2008 til 2020 vist sig at være noget generøs og en vigtig årsag til opbygningen af de overskydende kvoter. Uden internationale kreditter ville overskuddet i EU ETS i 2020 potentielt være omkring en fjerdedel (25 %) af det aktuelt forventede overskud.

I fase 4 kunne de lovgivningsmæssige rammer udformes på en sådan måde, at der slet ikke er adgang til internationale kreditter, eller at adgangen begrænses betydeligt. Dette vil skabe større sikkerhed om den indsats, der skal gøres i Europa, og kan således eventuelt sætte gang i indenlandske investeringer i teknologier med lav CO₂-udledning i stedet for eksterne overførsler af midler og teknologier i EU ETS. Dette skal imidlertid måske vejes op mod de negative indvirkninger på finansielle strømme og overførsel af teknologi til udviklingslande.

Virksomheden af kortvarige efterspørgselsryk i EU ETS kan mindskes gennem det resterende overskud i EU ETS og kræver ikke pr. definition et stort antal internationale kreditter. Der kan gives mere fleksibel adgang til internationale kreditter i tilfælde af store og vedvarende prisstigninger. En sådan mekanisme kan få samme funktion som artikel 29a i direktivet, men vil ikke resultere i samme hastige vækst i overskuddet, som opleves for øjeblikket.

De rette internationale forhold kan endvidere give mulighed for en stramning af loftet og dermed endnu lavere omkostninger gennem øget adgang til internationale kreditter. Det skal påses, at dette ikke endnu engang fører til en for begrænset afhjælpning til for høj en pris, således som det var tilfældet med for eksempel internationale kreditter fra visse industrigasprojekter.

4.6. Mulighed f: Diskretionære prisstyringsmekanismer

Med henblik på at opfylde EU's mål om at fremme emissionsreduktioner på omkostningseffektiv måde samt levere gradvise og forudsigelige emissioner over tid er EU ETS udformet som et mængdebaseret instrument, hvor der udstedes en forudbestemt mængde emissionskvoter, som afgør miljøresultatet. Det er knapheden på kvoter sammen med den fleksibilitet, som følger af muligheden for at handle, der fastsætter kulstofprisen på markedet på kort, mellemlang og lang sigt. Med henblik på at øge stabiliteten og undgå prisfald som følge af et midlertidigt misforhold mellem udbud og efterspørgsel er der to mekanismer, der kan tænkes brugt til midlertidigt at understøtte kulstofprisen.

Da der vil blive auktioneret et stort antal kvoter fra den tredje handelsperiode, er det blevet drøftet, om der kunne indføres en nedre grænse for kulstofprisen, hovedsageligt på det primære marked, dvs. for auktioner¹⁰. En nedre grænse for kulstofprisen vil skabe større sikkerhed om mindsteprisen, hvilket vil give et bedre signal til investorerne.

Alternativt kan der etableres en mekanisme, der ved hjælp af en prisstyringsreserve tilpasser udbuddet af kvoter, når kulstofprisen påvirkes af en større midlertidig uligevægt mellem udbud og efterspørgsel. I tilfælde af, at en faldende efterspørgsel resulterer i voldsomme prisfald til under et vist niveau, der skønnes at have en indvirkning på det velfungerende marked, kan nogle af de kvoter, der skal auktioneres, anbringes i en sådan reserve. I det omvendte tilfælde kan kvoter gradvis frigives fra reserven. Reserven kan indledningsvis finansieres ved at reducere auktionsmængden for fase 3 med et antal, der udgør en væsentlig andel af det samlede overskud. Det kan i regelsættet fastlægges, at nogle kvoter trækkes tilbage permanent, hvis reserven overstiger en vis størrelse.

Diskretionære prisbaserede mekanismer, såsom en nedre grænse for kulstofprisen og en reserve, med et udtrykkeligt mål for kulstofprisen vil ændre selve beskaffenheden af den aktuelle EU ETS, som er et mængdebaseret markedsinstrument. De kræver et forvaltningssystem, herunder en proces for vedtagelse af beslutninger om den nedre grænse for prisen eller det niveau, der aktiverer reserven. Ulempen ved det er, at kulstofprisen risikerer primært at blive et produkt af administrative og politiske beslutninger (eller forventninger til dem) snarere end et resultat af samspillet mellem udbud og efterspørgsel på markedet.

En sådan diskretionær prisstyring vil også rejse en række spørgsmål vedrørende udformningen, som er afgørende for instrumentets effektivitet, indledningsvis det passende prisniveau. Eksempel:

- Hvis det ikke resulterer i annullering af kvoter, som trækkes tilbage fra auktioneringsprocessen, fordi priserne er for lave, vil mekanismerne ikke medføre yderligere miljøfordele, som bestemmes af loftet

¹⁰ Dette koncept adskiller sig fra en reservepris for auktioner, der allerede er fastlagt i auktioneringsforordningen. En auktionsreservepris er den hemmelige resulterende auktionsmindstepris, der fastsættes på grundlag af markedsprisen for emissionskvoter før auktionen. Hvis en resulterende auktionspris ligger væsentligt under denne reservepris, er det formentlig tegn på, at auktionen ikke har fungeret. På grund af målet med et tydeligt prissignal for kulstofmarkedet kræver auktioneringsforordningen, at auktionen annulleres i tilfælde af en så lav resulterende auktionspris.

- Hvis den nedre grænse eller mindsteprisen for reserven sættes for højt, vil den i realiteten blot blokere kulstofprisen, mindske fleksibiliteten og resultere i øgede omkostninger. Hvis de sættes for lavt til, at reserven udløses, vil de ikke være effektive i forhold til deres mål om at løse de identificerede problemer og skabe større sikkerhed om prisen.
- En nedre grænse for kulstofprisen eller mindsteprisen for reserven vil skabe større sikkerhed for investorer og leverandører af teknologier med lav CO₂-udledning, men risikerer at pålægge ETS-deltagere og samfundet store omkostninger til emissionsbekæmpelse i tilfælde af teknologiske gennembrud, som fører til væsentligt lavere bekæmpelsesomkostninger.

Sådanne diskretionære mekanismer kan også give anledning til spørgsmål om videreudviklingen af et internationalt kulstofmarked, da de vil vanskeliggøre sammenkoblingen med andre handelssystemer.

5. KONKLUSIONER

EU ETS har skabt en velfungerende markedsinfrastruktur og et likvidt marked, der giver et europæisk kulstofprissignal. Det har bidraget til reelle reduktioner af drivhusgasemissionerne i overensstemmelse med EU's mål for 2020. Effekten af krisen har sammen med en række lovgivningsmæssige bestemmelser i forbindelse med overgangen til fase 3 skabt alvorlig uligevægt mellem udbuddet og efterspørgslen på kort sigt med potentielt negative langsigtede konsekvenser. Gøres der ikke noget ved dette problem, vil denne uligevægt stærkt påvirke EU ETS' evne til at opfylde ETS' mål i fremtidige faser på en omkostningseffektiv måde, hvor nationale emissionsmål, der er betydeligt mere krævende end i dag, skal opfyldes. Som kernen i den europæiske klimapolitik er ETS udformet til at være en teknologineutral, omkostningseffektiv og harmoniseret komponent i det indre marked og især det indre energimarked.

Kommissionen foreslår derfor foranstaltninger på to områder:

Med henblik på at håndtere den hastige stigning i udbuddet ved overgangen til fase 3 foreslås det først og fremmest, at auktioneringstidsplanen ændres, og Udvalget for Klimaændringer opfordres til at udtale sig om udkastet til ændring til auktioneringsforordningen inden udgangen af året, så der skabes sikkerhed for deltagerne på markedet. For at fjerne eventuelle lovgivningsmæssige usikkerheder opfordres Parlamentet og Rådet til straks at vedtage den foreslåede "miniændring" af EU ETS-direktivet, hvorved den relevante bestemmelse gives konkret udtryk¹¹ og Kommissionen dernæst får mulighed for hurtigt at vedtage en ændring af auktioneringsforordningen.

For det andet bør de strukturmæssige foranstaltninger straks drøftes med de berørte parter. I disse drøftelser kan der hentes viden fra køreplanerne for en lavemissionsøkonomi og lavemissionsenergi i 2050. En ændring af auktioneringsprofilen er kun en kortsigtet og midlertidig foranstaltning, der vil give mulighed for en mere stabil fase 3 og en langsommere opbygning af overskuddet. Det vil ikke være en løsning, der håndterer det strukturbetingede overskud. Dette vil kræve en strukturforanstaltning, der har en stærkere og mere permanent

¹¹ Forslag til afgørelse om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på præcisering af bestemmelserne om det tidsmæssige forløb for auktioner med kvoter for drivhusgasemissioner, KOM(2012)416.

indvirkning på uligevægten mellem udbuddet af og efterspørgslen på kvoter. I tabellen nedenfor gives en oversigt over nogle af de vigtigste kendetegn ved de muligheder, der er beskrevet i rapporten.

Tabel 2: Kendetegn ved de forskellige muligheder

Mulighed	Virkning for udbud eller efterspørgsel	Hvor hurtigt kan den indføres	Ændrer ambition efter 2020	Påvirker gratistildeling
a. Forøgelse af EU's reduktionsmål til 30 %	Udbud	Afhængigt af mekanismen*	Afhængigt af mekanismen*	Afhængigt af mekanismen*
b. Tilbagetrækning af et antal kvoter	Udbud	Forholdsvis hurtigt	Nej	Nej
c. Fremskyndet revision af den lineære reduktionsfaktor	Udbud	Langsom	Ja	Ja
d. Udvidelse af omfanget	Efterspørgsel	Langsom	Afhængigt af opbygningen	Nej
e. Regler for adgang til internationale kreditter	Udbud	Langsom	Nej	Nej
f. Diskretionær prisstyring	Udbud	Langsom	Nej**	Nej
* Dette afhænger af og svarer til funktionerne i den mekanisme, der ville forårsage forøgelsen, dvs. tilbagetrækning af kvoter eller revision af den lineære reduktionsfaktor. **Under antagelse af, at mekanismerne ikke medfører annullering af de kvoter, som midlertidigt ikke auktioneres.				

Selv om alle muligheder indvirker på udbuddet eller efterspørgslen, kræver nogle af mulighederne mere tid at blive analyseret, besluttet og efterfølgende gennemført. Mulighederne har også forskellig indvirkning på sikkerheden på markedet på kort sigt, og deres samvirkning med andre politikker, fx vedrørende vedvarende energikilder og energieffektivitet, må analyseres nærmere.

Kommissionen hilser de berørte parter holdninger til de strukturmæssige muligheder velkommen og vil som næste skridt om kort tid sætte en formel høring af interessenter i gang.