



GRUNDNOTAT

25. september 2012

Energistyrelsen:
Ref. SKN
J.nr.

Departementet:
Ref. RISCH
Sagsnummer: 2012-5411

Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på præcisering af bestemmelserne om det tidsmæssige forløb for auktioner af kvoter for drivhusgasemissioner.

1. Resumé

Kommissionen har den 7. august 2012 fremsendt dansk sprogversion af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af direktiv 2003/87/EF (det såkaldte kvotehandelsdirektiv) med henblik på præcisering af bestemmelserne om det tidsmæssige forløb for auktioner af kvoter for drivhusgasemissioner (dokument nr. COM(2012) 416 final). Kommissionen foreslår, at det i kvotehandelsdirektivet præciseres, at Kommissionen for at sikre et velfungerende marked er beføjet til at ændre den auktionstidsplan, der er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 (den såkaldte auktioneringsforordning). Konkret ønsker Kommissionen, at Kommissionens beføjelser skal præciseres for at fjerne enhver tvivl om rækkevidden af Kommissionens beføjelser og give retlig sikkerhed i forbindelse med de foranstaltninger, som Kommissionen måtte træffe i fremtiden. Forslaget har ikke betydning for miljøbeskyttelsesniveauet. På nuværende tidspunkt har de andre EU lande endnu ikke fastlagt endelige positioner ift. forslaget. Forslaget behandles af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure jf. Lissabontraktatens artikel 192, stk. 1, hvormed enighed i Rådet kræver kvalificeret flertal. Regeringen vil analysere forslaget nærmere, inden der tages stilling.

2. Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag om, at det i kvotehandelsdirektivet bør præciseres, at Kommissionen for at sikre et velfungerende marked, er beføjet til at ændre den auktionstidsplan, der er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 (den såkaldte auktioneringsforordning).

Kommissionen angiver, at baggrunden for fremsættelsen af forslaget er, at Kommissionen overvejer at fremsætte et forslag om at forsinke auktioneringen af en vis mængde kvoter eksempelvis fra årene 2013-15 til årene 2018-20. Dette med henblik på at udjævne ubalancerne mellem udbud og efterspørgsel efter kvoter, idet Kommissionen forventer, at et stort antal kvoter og kreditter vil komme på markedet i 2012-13 med et stigende overskud af kvoter i kvotehandelssystemet til følge.

Kvotehandelsdirektivet (direktiv 2003/87/EF) tillægger Kommissionen gennemførelsesbeføjelser bl.a. gennem vedtagelse af en forordning om auktioners tidsmæssige og administrative forløb og andre aspekter. Kommissionen har allerede tidligere udøvet denne beføjelse, idet forordning (EU) nr. 1031/2010 tidligere er blevet ændret. Kommissionen anfører i forslaget til

ændring af kvotedirektivet, at nogle interessenter imidlertid har anfægtet den fortolkning, som Kommissionen hidtil har anlagt med hensyn til rækkevidden af sine beføjelser. På denne baggrund finder Kommissionen, at kvotedirektivet hurtigst muligt bør præciseres på dette punkt for at fjerne enhver tvivl om rækkevidden af Kommissionens beføjelser og give retlig sikkerhed i forbindelse med de foranstaltninger, som Kommissionen måtte træffe i fremtiden på dette grundlag.

3. Formål og indhold

Konkret foreslår Kommissionen at indsætte følgende tilføjelse i artikel 10, stk. 4, første afsnit i direktiv 2003/87/EF: "*Kommissionen justerer om nødvendigt tidsplanen for hver periode for at sikre et velfungerende marked.*"

Hovedformålet med forslaget anføres at være, at Kommissionen senere kan fremsætte forslag om at ændre den tidsplan for auktionering af kvoter som fremgår af forordning (EU) nr. 1031/2010.

Forslaget er ledsaget af et uofficielt udkast til en Kommissionsforordning (intet dokument nr.) til ændring af forordning nr. 1031/2010 (kaldet auktioneringsforordningen). I det endnu ikke oversendte forordningsudkast nævnes det, at Kommissionen eksempelvis senere kan foreslå at forsinke auktioneringen af en endnu ikke nærmere angivet mængde kvoter eksempelvis fra årene 2013-15 til årene 2018-20. Kommissionen opfordrer medlemslandenes eksperter til at tage stilling til det endnu ikke oversendte forslag mhp. en drøftelse i Klimakomiteen af, hvilke initiativer der bør tages inden udgangen af 2012.

Forslaget er tillige ledsaget af en arbejdsrapport fra Kommissionen (dokument nr. SWD(2012) 234 final) og et memo, som giver yderligere information om funktionaliteten af EU's kvotehandelssystem samt de mulige effekter af at forsinke auktioneringen af kvoter. Dokumentet beskriver bl.a. muligheden for at forsinke auktioneringen af hhv. 400, 900 eller 1200 mio. kvoter.

Endelig gennemfører Kommissionen en offentlig høring af forslaget i perioden fra den 25. juli til den 3. oktober 2012, og Kommissionen opfordrer alle organisationer til at tage del i denne.

Forslagene, arbejdsrapporten og høringsmaterialet er offentliggjort på Kommissionens hjemmeside på internettet på følgende adresse:

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auktioning/third/documentation_en.htm.

Af arbejdsrapporten samt memo fra Kommissionen fremgår følgende:

- Jf. kvotedirektivet kan auktioneringsprofilen vedtages i komiteprocedure. Timing af auktioneringen af kvoter er ved tidligere lejlighed blevet ændret ved en ændring af auktioneringsforordningen, idet Kommissionen så et behov for tidlig auktionering i 2012 af 120 mio. kvoter, som ellers skulle have været auktioneret i årene 2013-14. Formålet var dengang bl.a. at sikre, at der var tilstrækkeligt mange kvoter på markedet ved overgangen mellem anden (2008-12) og tredje (2013-20) kvotehandelsperiode til at sikre elselkabernes behov for at købe kvoter på forhånd til at dække emissioner i senere år (såkaldt "hedging").
- Ifølge Kommissionen er der i årene 2008-11 opstået et overskud på ca. 955 mio. kvoter i EU's kvotehandelssystem, heraf 450 mio. kvoter alene i 2011. Overskuddet skyldes dels, at der er udstedt flere kvoter, end der er udledt drivhusgasser og dels, at de

kvotebelagte anlæg har returneret JI/CDM kreditter. Ifølge Kommissionen forventes overskuddet af kvoter at stige yderligere i 2012 og 2013, hvor Kommissionen forventer, at der vil komme flere kvoter og kreditter på markedet end i de foregående år. Allerede i 2013 kan overskuddet ifølge Kommissionen nærme sig 2 mia. kvoter. Som forklaring nævner Kommissionen bl.a. følgende:

- Tidlig auktionering af 120 mio. kvoter i 2012 (som ellers skulle have været auktioneret i årene 2013-14).
 - Auktionering af 300 mio. kvoter i 2012-13 fra den særlige reserve, der er afsat til finansiering af innovative CCS- og VE-anlæg.
 - Medlemslandene forventes at auktionere mere end 100 mio. tiloversblevne kvoter fra de reserver, der er afsat til nyetablerede anlæg i perioden 2008-12.
 - En stor mængde JI/CDM-kreditter er udstedt hvilket muliggør øget anvendelse heraf i ETS bl.a. pga. prisforskellen p.t. på kvoter (ca. 8 euro) og kreditter (ca. 3 euro). Hertil kommer at visse typer kreditter (HFC- og visse typer N2O-kreditter) genereret i perioden 2008-12 ikke anvendes til målopfyldelse i EU's kvotehandelssystem efter 2012, men kan afleveres til målopfyldelse i 2012 indtil 31. april 2013, hvilket kan give de kvoteomfattede anlæg incitament til at anvende disse typer af kreditter til målopfyldelse i 2012.
 - Forventeligt fortsat relativt lave emissioner set ift. kvotetildelingen.
- I lyset af, at der ventes at komme væsentligt flere kvoter og kreditter på ETS markedet i årene 2012-13, end det bliver tilfældet fra 2014 og frem, overvejer Kommissionen at foreslå forsinket auktionering af kvoter (på engelsk kaldet "backloading") af 400, 900 eller 1200 millioner kvoter eksempelvis fra årene 2013-15 til årene 2018-20.
 - Formålet med forsinket auktionering angives af Kommissionen at være at forbedre den måde, kvotemarkedet fungerer på. Formålet er ikke at forhøje prisen.
 - Ifølge Kommissionen ventes forsinket auktionering at øge prisen på kort sigt, når de årlige bortauktionerede mængder reduceres, og at reducere prisen på længere sigt når de årlige mængder der auktioneres forøges. Kommissionen vurderer ikke, at forsinket auktionering vil have en større eller varig virkning for de kvoteomfattede virksomheder og oplyser, at markedsanalytikere bekræfter, at eventuelle kortsigtede prisstigninger forventes at være temmelig begrænsede, medmindre forslaget suppleres af en strukturel foranstaltning såsom eksempelvis permanent annullering af kvoter. Forslaget vil alene ændre timingen/tidsprofilen i auktionerne, men ikke påvirke den samlede mængde af kvoter, der skal auktioneres.
 - Ifølge Kommissionen er det ikke muligt med sikkerhed at fastslå den absolutte virkning af forsinket auktionering på kvoteprisen over tid. Men Kommissionen vurderer, at priseffekten af forsinket auktionering vil være begrænset, da den samlede mængde, der auktioneres i perioden 2013-20, ikke ændres. Samtidig vurderer Kommissionen, at forsinket auktionering vil bidrage til at skabe et mere stabilt prissignal over hele den tredje handelsperiode (2013-20).
 - Det er Kommissionens intention senere i 2012 at offentliggøre en analyse af kvotemarkedets funktion mhp. at igangsætte en debat om hvilke strukturelle foranstaltninger, der evt. supplerende bør træffes for at imødekomme kvotemarkedets udfordringer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

Fsva. Kommissionens forslag til en afgørelse om at ændre kvotehandelsdirektivet inddrages Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. Lissabontraktatens artikel 192, stk. 1. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Såfremt Kommissionen efterfølgende vælger at fremsætte et forslag til en Kommissionsforordning til ændring af auktioneringsforordningen, i stil med det udkast Kommissionen har offentliggjort parallelt med direktivændringsforslaget, vil dette ifølge Kommissionens uofficielle udkast kunne vedtages i komiteprocedure, hvor Europa-Parlamentet vil blive inddraget i overensstemmelse med foreskriftsproceduren med kontrol.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da timingen for auktioneringen af kvoter bedst fastsættes på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) er gennemført i dansk lovgivning ved lov om CO₂-kvoter. En vedtagelse af forslaget vil ikke nødvendiggøre yderligere dansk lovgivning.

7. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Forslaget til en afgørelse om ændring af kvotedirektivet vil alene præcisere Kommissionens juridiske muligheder for at sikre et velfungerende kvotemarked, herunder at Kommissionen er beføjet til at fremlægge forslag til ændring af den auktioneringsplan, som er fastlagt i auktioneringsforordningen som ovenfor beskrevet. En præcisering af Kommissionens beføjelser via en ændring af kvotedirektivet vil ikke i sig selv have konsekvenser for hverken statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Hvis Kommissionen senere vælger at bruge deres præciserede beføjelser i kvotedirektivet til at fremlægge forslag om at forsinke auktioneringen af en vis mængde kvoter, vil det sandsynligvis have betydning for kvoteprisen og dermed for Danmarks provenu fra salg af kvoter samt for de kvoteomfattede virksomheders udgifter og indtægter forbundet med kvotesystemet. For så vidt angår eventuelle konsekvenser af et sådan forslag fra Kommissionen, kan foreløbigt angives:

- Det endnu ikke officielt fremlagte forslag til ændring af auktioneringsforordningen sætter ikke tal på den forventede mængde kvoter, der skal auktioneres senere end hidtil planlagt. Ved forsinket auktionering af kvoter forventer Kommissionen, at kvoteprisen stiger i den indledende del af perioden 2013-20, set ift. en situation, hvor kvoterne sælges tidligt. Isoleret set vil en stigende kvotepris medføre et større provenu til statskassen pr. solgt kvote, men samtidig vil der blive færre kvoter at sælge. Omvendt vil der i den senere del af perioden 2013-20 blive solgt flere kvoter, hvilket må formodes at medføre en lavere pris. Ifølge Kommissionen er det ikke muligt med sikkerhed at fastslå den absolutte virkning af forsinket auktionering på kvoteprisen over tid. Men Kommissionen vurderer, at prisseffekten af forsinket auktionering vil være begrænset, da den samlede mængde der auktioneres i perioden 2013-20 ikke ændres. Samtidig vurderer Kommissionen, at forsinket auktionering vil bidrage til at skabe et mere stabilt prissignal over hele den tredje handelsperiode (2013-20). Samlet set vil

forslaget derfor formentlig være nogenlunde provenuneutralt for statskassen i perioden 2013-20, og indflydelsen på samfundsøkonomien vil være begrænset.

- Den fremtidige pris på kvoter er højst usikker. Markedsanalytikere har meget forskellige vurderinger af den fremtidige kvotepris samt den mulige effekt på kvoteprisen, såfremt man vedtager at forsinke auktioneringen af et givent antal kvoter. Eksempelvis har Bloomberg og Point Carbon for nylig vurderet, at kvoteprisen, såfremt forslaget ikke vedtages, kan falde fra det aktuelle niveau, idet det antages, at markedet allerede delvist har indregnet forslagets vedtagelse i den aktuelle kvotepris. Begge analyser vurderer også, at kvoteprisen vil stige, hvis forslaget vedtages.
- Hvis Kommissionen vælger at fremlægge forslaget til forsinkelse af auktionering vil et sådant forslag ikke have betydning for miljøbeskyttelsesniveauet, da mængden af kvoter på EU-niveau forbliver uforandret i perioden 2013-20.

8. Høring

Kommissionen gennemfører en offentlig høring af forslaget i perioden fra den 25. juli til den 3. oktober 2012, og Kommissionen opfordrer alle organisationer til at tage del i denne.

Forslaget har været sendt i teknisk høring af Energistyrelsen i perioden 21. – 31. august 2012. De indkomne høringssvar kan resumeres som følger:

WWF Verdensnaturfonden og det Økologiske Råd støtter, at Kommissionen gives bemyndigelse til at ændre auktioneringen af kvoter og ser gerne, at der som minimum udskydes auktionering af 1,4 mia. kvoter. Samtidig opfordres til at man senere bør følge op med permanent at fjerne 1,5-2 mia. kvoter, samt at der vedtages markante nye reduktionsmål for EU, som peger frem mod en 80 – 95 % reduktion i 2050.

Vedvarende Energi finder, at forslaget bør vedtages hurtigst muligt, opfordrer til en kraftig reduktion af kvotemængden på eksempelvis 1,2 mia. kvoter, og foreslår at reduktionen gennemføres med en målsætning om en CO₂-kvotepris på mindst 20 euro.

Dansk Energi er positivt indstillet overfor Kommissionens forslag, selvom Dansk Energi gerne havde set et mere ambitiøst forslag med en permanent reduktion af kvotemængden til auktionering i tråd med Europa-Parlamentets forslag fra behandlingen af EU's energieffektivitetsdirektiv, hvor parlamentet foreslog en set-aside på 1,4 mia. kvoter.

Dansk Fjernvarme bakker op om muligheden for at udskyde auktionering, såfremt det kan få kvoteredsindet til at virke mere hensigtsmæssigt.

Landbrug & Fødevarer finder, at den lave kvotepris er udtryk for, at markedskræfterne fungerer og mener at utidig politisk indblanding i et velfungerende markedsbaseret system principielt bør undgås. Landbrug & Fødevarer er ikke overbevist om, at der er behov for de foreslåede ændringer i kvotehandelsdirektivet. Såfremt det vedtages at forsinke auktionering af kvoter vil Landbrug & Fødevarer foretrække en model, hvor en begrænset mængde kvoter forsinkes.

Dansk Byggeri er skeptiske overfor indgreb i kvotemarkedet, som vil pålægge virksomhederne forøgede omkostninger i en tid med økonomisk krise, og som vil være med til at øge usikkerheden blandt virksomheder og investorer. Dansk Byggeri ønsker sikkerhed om antallet af CO₂-kvoter ift. virksomheders og investorers langsigtede planlægning. Dansk Byggeri finder, at den faldende pris på CO₂-kvoter kan ses som et udtryk for, at markedet virker.

Dansk Industri peger på, at man stadig har til gode at se det næste udspil fra Kommissionen før det er muligt at vurdere sagen konkret. Det er i udgangspunktet DI's mening, at en løsning som skal bedre investeringssikkerheden og en hensigtsmæssig håndtering af den grønne omstilling skal søges i de grundlæggende strukturelle udfordringer der er i EU's samlede energi- og klimapolitik, og ikke mindst perspektivet frem mod 2030.

Danske revisorer har ingen bemærkninger til forslaget.

Udover ovennævnte fremfører Vedvarende Energi, Dansk Energi og Landbrug & Fødevarer i deres høringssvar en række forslag, bl.a. mhp. at styrke kvotesystemets funktion, som ikke direkte relaterer sig til Kommissionens aktuelle forslag.

Forslaget har endnu ikke været sendt i høring i Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslagets indhold er blevet præsenteret og diskuteret på møder i miljørådets arbejdsgruppe d. 7. og 17. september 2012. Det cypriotiske formandskab har annonceret et ønske om at søge at opnå enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet under cypriotisk formandskab.

En del lande har spurgt til, hvorledes Kommissionen og formandskabet vil håndtere behandlingen af forslaget i miljørådet, hvor sagen endnu ikke er sat på dagsordenen til et miljørådsmøde. Formandskabet har endnu ikke fremlagt en tidsplan for det videre arbejde.

Ingen medlemslande synes endnu at have fastlagt deres endelige positioner til forslaget, hvorfor det endnu er for tidligt at vurdere graden af opbakning til Kommissionens forslag. Nogle lande har udtrykt umiddelbar støtte til intentionen bag forslaget, mens et enkelt medlemsland har afvist at kunne støtte forslaget.

Enkelte lande har stillet spørgsmålstejn ved, om forslaget overhovedet er nødvendigt ud fra den betragtning, at kvotedirektivet allerede giver Kommissionen den ønskede beføjelse.

Nogle lande har udtrykt bekymring for, om forslagets konkrete ordlyd giver Kommissionen for vidtgående beføjelser. Nogle lande overvejer, om Kommissionens mandat kan præciseres ift. i hvilke tilfælde, Kommissionen kan anvende beføjelsen. Enkelte medlemslande har eksempelvis foreslået, at Kommissionen kun skal bemyndiges til at foreslå ændring en gang.

Mange lande har opfordret Kommissionen til at fremlægge en detaljeret analyse af den mulige effekt på kvoteprisen af at forsinke auktioneringen af kvoter.

Mange lande har efterspurgt, at Kommissionen fremlægger den annoncerede analyse af kvotemarkedets funktion med en beskrivelse af mulige strukturelle ændringer, som vil kunne bidrage til at rette op på kvotemarkedets funktion.

Der har tillige været stillet spørgsmål til forslagets hjemmel, men Rådets Juridiske Tjeneste har bl.a. givet en foreløbig vurdering om at ændring af direktivet ved en afgørelse samt fremlæggelse i medfør af Lissabontraktatens artikel 192, stk. 1, er hensigtsmæssigt i den konkrete sag, idet enkelte medlemslande havde stillet spørgsmålstejn ved Kommissionens foreslåede fremgangsmåde.

Parallelt med møderne i miljørådets arbejdsgruppe har Kommissionens udkast til en ændring af auktioneringsforordningen været drøftet på et møde i Klimakomiteen d. 19. september 2012. En del lande har bl.a. efterspurgt estimer af prisseffekten af at forsinke hhv. 400, 900 eller 1200 mio. kvoter.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil nærmere analysere forslaget til ændring af kvotedirektivet samt vurdere Kommissionens overvejelser om forsinket auktionering af kvoter i perioden 2013-2020, inden der tages stilling.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Ift. vedtagelsen af forordning (EU) nr. 1031/2010 (den såkaldte auktioneringsforordning) og efterfølgende ændring heraf er Folketingets Europapolitiske Udvalg tidligere blevet orienteret herom ved tilsendelse af Klima- og Energiministeriets grundnotater af 6. juli 2010 og 22. juni 2011.