



SAMLENOTAT

Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 3392 2800
Fax 3392 2801
kebmin@kebmin.dk
www.kebmin.dk

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. COM (2012) 416 final samt at ændring af auktionstidsplanen, der er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010.

Kontor/afdeling
EUFUT

11. september 2013

J nr. 2013 - 530

SUNTG/SKN/JTJ

Revideret notat

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.

Efter fremlæggelsen af forslaget til ændring af kvotedirektivet har Kommissionen den 12. november 2012 fremlagt forslag til ændring af Kommissionens auktioneringsforordning, som skal behandles i Klimakomiteen, om udskydelse af auktionering af 900 mio. kvoter fra 2013-15 til 2019-20. Dette forslag påvirker ikke i sig selv beskyttelsesniveauet, men kan have statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

De to forslag hænger tæt sammen, idet ændringen af kvotedirektivet er en forudsætning for forslaget om ændring af auktioneringsforordningen.



Europa-Parlamentet har den 3. juli 2013 godkendt Kommissionens forslag med enkelte ændringer.

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).

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 (auktioneringsforordningen) 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.

Kommissionen har efterfølgende den 12. november fremlagt et konkret forslag om at udskyde auktionering af 900 mio. kvoter fra 2013-15 til 2019-20 (backloading). Forslaget er en ændring af Kommissionsforordning 1031/2010 (auktioneringsforordningen) og skal vedtages i komité-procedure.

De to forslag hænger tæt sammen, idet ændringen af kvotedirektivet er en forudsætning for forslaget om ændring af auktioneringsforordningen.

3. Formål og indhold

Hovedformålet med forslaget til ændring af kvotedirektivet er at sikre Kommissionens bemyndigelse til at fremsætte konkrete forslag om at ændre den tidsplan for auktionering af kvoter, som fremgår af auktioneringsforordningen.

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."

Forslaget er efterfulgt af et forslag til ændring af auktioneringsforordningen. Forslaget er en ændring af forordningens artikel 10 stk.2 og indebærer, at den kvotemængde, der kan auktioneres hvert år i årene 2013-15, justeres således, at mængden i 2013 reduceres med 400 mio. kvoter, i 2014 med 300 mio. kvoter, og i 2015 reduceres med 200 mio. kvoter.



Tilsvarende øges mængden af kvoter, der kan auktioneres i 2019 og 2020 med hhv. 300 og 600. Samlet set er der tale om en udskydelse af auktioneringen af 900 mio. kvoter.

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.

Ifølge Kommissionen ventes udskydelse af auktionering af 900 mio. CO₂-kvoter at øge prisen på kort sigt, når de årlige bortauktionerede mængder reduceres, men omvendt også at reducere prisen på længere sigt, når de årlige mængder, der auktioneres, forøges. Kommissionen vurderer ikke, at udskydelse 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 i sig selv alene ændre timingen/tidsprofilen i auktionerne, men det vil ikke påvirke den samlede mængde af kvoter, der skal auktioneres. Forslaget indgår i en samlet pakke, som også indeholder en konsekvensanalyse samt en rapport om kvotemarkedets funktion, der beskriver muligheder for at opstramme kvotesystemet. Isoleret set har forslaget til udskudt auktionering ikke betydning for EU's samlede CO₂-udledning i perioden 2013-20. Kommissionen anfører, at udskudt auktionering på kort sigt forventes at bidrage til at stabilisere kvoteprisen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag til en afgørelse om at ændre kvotehandelsdirektivet vedtages i co-decision med Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. Lissabontraktatens artikel 192, stk. 1. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Forslaget om ændring af auktioneringsforordningen skal vedtages efter komitéprocedure, hvor Europa-Parlamentet kun inddrages i den efterfølgende kontrol. De to forslag hænger imidlertid indholdsmæssigt tæt sammen, og Europa-Parlamentets holdning til ændringen af kvotedirektivet tolkes som udtryk for EP's holdning til selve det konkrete forslag om backloading.

Europa-Parlamentet har d. 3. juli 2013 vedtaget et ændringsforslag til Kommissionens forslag til ændring af kvotehandelsdirektivet. Parlamentet ønsker at begrænse Kommissionens beføjelse til backloading af maksimalt 900 mio. kvoter som en engangsforetagelse i perioden 2013-20. Desuden ønsker Parlamentet, at backloading skal være betinget af en



analyse, som viser, at industrien ikke vil blive udsat for en signifikant risiko for CO₂-lækage som følge af backloading.

Europa-Parlamentets forslag indeholder ikke krav om strukturelle reformer af kvotemarkedet.

5. Nærhedsprincippet

Procedurer vedrørende auktionering af kvoter i EU's kvotehandelssystem er harmoniseret gennem EU's direktiv for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Kommissionen vurderer på den baggrund, at ændringer af disse procedurer kun kan ske på foranledning af forslag fra Kommissionen og at nærhedsprincippet er overholdt.

Regeringen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da forslaget er en naturlig følge af Kommissionens kompetencer til ændring af procedurerne for auktionering af kvoter, der følger af EU's direktiv for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

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 ændring af kvotedirektivet 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.

Det konkrete forslag om udskydelse af auktionering af kvoter fra perioden 2013-15 til 2019-20 kan derimod have potentielt betydelige konsekvenser for medlemsstaternes – herunder Danmarks – provenu fra salg af kvoter i første omgang i 2013-15 og senere i 2019-20. Over perioden 2013-20 må det forventes at være nogenlunde provenuneutralt. Den fremtidige kvotepris – samt den isolerede effekt af en udskydelse af 900 mio. kvoter for kvoteprisen - er meget vanskelig at estimere. Den præcise konsekvens vil afhænge af prisseffekten ved udskydelse.

Kommissionen er ikke selv i stand til at estimere de kortsigtede prisseffekter ved udskydelse, hvorfor konsekvensanalysen beror på estimater fra



en række markedsanalytikere, der forventer, at den foreslåede udskydelse isoleret set vil øge kvoteprisen. Kommissionen har fremlagt et regneeksempel, baseret på disse estimater. Det vil i givet fald betyde, at Danmarks provenu stiger med ca. 875 mio. kr. i perioden 2013-15 ved udskydelse. Det fremgår ikke, hvad konsekvensen bliver i 2016-2020.

Omvendt er det også muligt, at forslaget ikke påvirker kvoteprisen i tilstrækkelig omfang til at kompensere for det mindre antal auktionerede kvoter. Der har generelt været en tendens til, at kvoteprisen har været lavere end forudset, og det er langt fra givet, at en udskydelse af 900 mio. kvoter fra første del af perioden 2013-20 til den sidste del af perioden vil afføde en tilstrækkelig stor markedsreaktion, idet der fortsat vil være mere end 1 milliard overskydende kvoter. I så fald vil konsekvensen af forslaget være, at Danmarks provenu falder med op mod 400 mio. kr. i perioden 2013-15.

I det omfang forslaget har en positiv indvirkning på kvoteprisen, vil forslaget have økonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Ingen af det to forslag påvirker i sig selv beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslaget til ændring af kvotedirektivet har været sendt i teknisk høring af Energistyrelsen i perioden 21. – 31. august 2012. De indkomne høringsvar 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 over for 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 vel-fungerende 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 over for 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.

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.

Samlenotatet har været sendt i kort skriftlig høring i Klima-, Energi- og Byggepolitisk Specialudvalg d. 13. september 2013, hvor der er indkommet følgende høringssvar:

3F støtter den foreslåede danske indstilling, men finder den meget korte høringsfrist uacceptabel.

Greenpeace støtter regeringens holdning om at foretrække, "at der annulleres kvoter for at hæve kvoteprisen og arbejder derfor for en køreplan for strukturelle reformer af kvotemarkedet." Og mere specifikt er Greenpeace enige med de bemærkninger, som WWF og DØR er refereret for.

Dansk Energi støtter forslaget og ser gerne, at regeringen arbejder aktivt for en vedtagelse. Et dansk ønske om at kæde vedtagelsen sammen med en tekst om behovet for en strukturel reform bør ikke blokere for vedtagelsen af forslaget, selvom Dansk Energi deler regeringens holdning omkring behovet for en strukturel reform af ETS.

Landbrug & Fødevarer finder den meget korte høringsfrist problematisk. På grund af den korte høringsfrist henviser Landbrug & Fødevarer til tidligere høringssvar om emnet af hhv. 30. august 2012 og 20. november 2012 og udtrykker samtidig manglende forståelse for, at den danske regering fortsat støtter forslaget på trods af, at der er grundlæggende tvivl om, hvorvidt det vil have en effekt.

Også Dansk Industri (DI) henviser til den korte høringsfrist. Det er DI's klare holdning, at backloading ikke er et hensigtsmæssigt forslag, da det vil øge omkostningerne for europæisk og dansk industri (afhængigt af priseffekten) uden at give større klimaeffekt. DI noterer sig, at regeringen påregner provenueffekten for statskassen for at være neutral over hele perioden. Samt, at der er et interval på den helt kortsigtede provenueffekt i 2013-2015 fra både et provenutab til en kortsigtet provenuevinst. DI gør opmærksom på, at kvotesystemet ikke er et skatteinstrument, men en markedsbaseret miljøregulering. DI er enig med regeringen i, at der er behov for at se på strukturelle reformer fremadrettet. Men disse



reformer bør inddrage hele EU's energi- og klimapolitik, da de strukturelle mangler skyldes utilstrækkelig sammenhæng generelt i den nuværende 2020-politik. DI kan ikke støtte kortsigtede indgreb i ETS før 2020, idet DI finder, at sådanne indgreb vil medføre et højere reduktionsniveau uden at de bagvedliggende strukturelle problemer løses. Men DI er åbne for at overveje reelle strukturelle ETS-forslag, såfremt de eksplicit indgår i en analyse af samlede – og samtidige – reformer af hele energi- og klimapolitikken frem mod 2030. DI ønsker, at EU ETS skal spille en mere central rolle i EU's 2030-energi- og klimapolitik, hvilket vil kræve en modernisering og tilpasning af de øvrige elementer og instrumenter i "pakken". DI vil dertil gøre opmærksom på, at det kommende afgifts- og tilskudseftersyn også vil adressere både PSO og ETS.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det litauiske formandskab har udtrykt ønske om snarligt at søge at samle et kvalificeret flertal bag Europa-Parlamentets ændringsforslag. Der forventes ikke i Rådet at være støtte til, at forslaget skal ledsages af en køreplan for strukturelle reformer af kvotehandelssystemet.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark støtter EU's kvotesystem som udgangspunktet for den fælles regulering af CO₂-udledningerne inden for EU. Den aktuelle kvotepris og risikoen for fortsatte fald kan betyde, at kvotemarkedet reelt bryder sammen. Kommissionens forslag kan muligvis have en stabiliserende effekt.

Regeringen arbejder, jf. regeringsgrundlaget, for at øge EU's mål for reduktion af drivhusgasudledningen fra 20 pct. til 30 pct. i 2020 ift. 1990. Én mulig måde at indfri disse målsætninger er at annullere kvoter permanent.

Regeringen mener endvidere, at eventuelle indgreb på kvotemarkedet bør følges op med mere strukturelle reformer og målsætninger for perioden efter 2020, der kan skabe langsigtede investeringshorisonter for europæiske virksomheder.

Regeringen støtter Kommissionens forslag til ændring af kvotedirektivet for at præcisere rækkevidden af Kommissionens beføjelser. Regeringen foretrækker, at der annulleres kvoter for at hæve kvoteprisen og arbejder derfor for en køreplan for strukturelle reformer af kvotemarkedet. Regeringen vil dog i lyset af forhandlingssituationen som et første skridt kunne støtte Kommissionens forslag om midlertidig forsinkelse af kvoter, såkaldt "backloading", herunder vil regeringen kunne støtte Europa-Parlamentets ændringsforslag med afgivelse af en erklæring om behovet for en køreplan for strukturel reform af kvotehandelssystemet. Regeringen vil endvidere kunne støtte Kommissionens forslag til ændring af auktioneringsforordningen.



11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grundnotat om Kommissionens forslag til ændring af kvotedirektivet er oversendt til Folketinget den 28. september 2012. Samlenotat er oversendt den 25. februar 2013. Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg ved samråd d. 1. marts 2013.

Sagen om ændring af auktioneringsforordningen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og vil blive forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering i overensstemmelse med beslutningsproceduren i komitésager.