



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS AFGØRELSE

**om oprettelse og virkemåde af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens
ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og om ændring af direktiv
2003/87/EF**

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2014) 17 final}

{SWD(2014) 18 final}

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Ved starten af den tredje handelsperiode (2013-2020) var EU's emissionshandelssystem (EU ETS) karakteriseret ved en stor uligevægt mellem udbud af og efterspørgsel efter kvoter, hvilket har ført til et overskud på omkring 2 milliarder kvoter, som frem til 2020 forventes at stige til mere end 2,6 milliarder kvoter. Uligevægten skyldes hovedsageligt et misforhold mellem auktionsudbuddet af emissionskvoter, som fastsættes meget stramt, og efterspørgslen efter dem, som er fleksibel og påvirkes af konjunkturudsving, priserne på fossile brændstoffer og andre faktorer. En svag efterspørgsel går normalt hånd i hånd med et faldende udbud. Dette er dog ikke tilfældet for auktionsudbuddet på EU's kulstofmarked under den nuværende ordning.

EU ETS blev oprettet for at opfylde EU's reduktionsmål for emissioner på en harmoniseret og omkostningseffektiv måde. Selv om loftet sikrer, at miljømålet nås, betyder det store overskud, at der i mindre grad tilskyndes til lavemissionsinvesteringsbeslutninger, hvilket har en negativ indvirkning på ordningens omkostningseffektivitet. Når de økonomiske aktører træffer investeringsbeslutninger på baggrund af et overudbud af kvoter på markedet og det deraf følgende prissignal, vil de samlede omkostninger i forbindelse med klimaændringerne uvægerligt stige på mellemlang og lang sigt. Gøres der ikke noget ved problemet, vil denne uligevægt have alvorlige konsekvenser for EU ETS' evne til at opfylde ETS-målene på en omkostningseffektiv måde i fremtidige faser, hvor opfyldelsen af de nationale emissionsmål vil være betydeligt mere krævende end i dag.¹

Det forventes, at reduktionsmålet for drivhusgasser for 2030, der blev vedtaget som del af den klima- og energipolitiske ramme, vil føre til, at der fra indledningen af fase 4 i 2021 vil blive anvendt en mere ambitiøs lineær reduktionsfaktor. Det vil med tiden gradvist kunne rette op på uligevægten på markedet. Ifølge konsekvensanalysen, der ledsager rammen for 2030, er en mere ambitiøs lineær reduktionsfaktor dog ikke tilstrækkelig til at afhjælpe de negative virkninger af den store uligevægt på markedet. Den vil ligeledes gøre EU ETS mere sårbart over for fremtidige uforudsete og pludselige efterspørgselschok.

Derfor bør der afviges fra bestemmelserne i direktivet og oprettes en markedsstabilitetsreserve.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

For at afbøde virkningerne af overskuddet på kort sigt blev det besluttet at "udskyde" auktioneringen af 900 millioner kvoter i de første par år af fase 3. I den forbindelse bekræftede Kommissionen atter sit tilsagn om at forelægge mulige tiltag med henblik på at vedtage yderligere hensigtsmæssige strukturelle foranstaltninger for at gøre ETS mere virkningsfuldt i fase 3.²

Hvis vi skal sikre en omkostningseffektiv overgang til en lavemissionsøkonomi, er der i betragtning af overskuddets strukturelle og langvarige karakter behov for yderligere tiltag til at gøre EU ETS mere virkningsfuldt. I rapporten om situationen på det europæiske

¹ COM(2012) 652 final.

² COM(2012) 416 final.

kulstofmarked i 2012 (rapporten om CO2-markedet)³ fra november 2012 opstillede Kommissionen en ikkeudtømmende liste med seks mulige strukturelle reformer af EU ETS. Drøftelserne i forbindelse med den offentlige høring, der efterfulgte rapporten, frembragte en yderligere mulighed, nemlig oprettelsen af en markedsstabilitetsreserve, der kan gøre auktionsudbuddet af emissionskvoter mere fleksibelt og øge modstandsdygtigheden over for eventuelle chok.

Nærværende forslag ledsages af en konsekvensanalyse og et resumé. Konsekvensanalysen har vist, at oprettelsen af en markedsstabilitetsreserve kunne være med til at rette op på den nuværende uligevægt, og at den også vil øge ETS' modstandsdygtighed over for eventuelle fremtidige større begivenheder, der i væsentlig grad kan forstyrre balancen mellem udbud og efterspørgsel. For så vidt angår udformningen, har analysen vist, at hvis markedsstabilitetsreserven er proportional med det samlede antal kvoter i omløb, vil det have den fordel, at det kan tage højde for ændringer i efterspørgslen, der ikke kun skyldes makroøkonomiske ændringer, men også andre faktorer, f.eks. komplementære politikker, samt ændringer på udbudssiden, f.eks. tilstrømningen af internationale kreditter.

3. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Af hensyn til forudsigeligheden er markedsstabilitetsreserven udformet som en objektiv og regelbaseret mekanisme, hvorved auktionsmængden tilpasses "automatisk" i henhold til forud fastlagte betingelser, der finder anvendelse fra og med fase 4 af EU ETS, som indledes i 2021. Skønt konsekvensanalysen har vist, at kvotemarkedet ville blive styrket og mere virkningsfuldt, hvis der blev oprettet en markedsstabilitetsreserve allerede i fase 3, forventes udskydelsen af auktioner at medføre en midlertidig aflastning i de kommende år. Det foreslås derfor, at der oprettes en markedsstabilitetsreserve ved indledningen af fase 4, så markedsdeltagerne kan nå at tilpasse sig indførelsen af reserven og har tilstrækkelig retssikkerhed i fase 3 af EU ETS.

Den foreslåede markedsstabilitetsreserve fungerer således, at den udløser en tilpasning af auktionsmængderne i de tilfælde, hvor det samlede antal kvoter i omsætning falder uden for en bestemt forud fastsat margin:

- (a) Der overføres kvoter til reserven ved at trække dem fra fremtidige auktionsmængder for at mindske den ustabilitet på markedet, der kommer af et stort midlertidigt overskud i EU ETS, hvis det samlede overskud er større end 833 millioner kvoter.
- (b) Der frigives kvoter fra reserven, som tilføjes de fremtidige auktionsmængder for at mindske den ustabilitet på markedet, der kommer af et stort midlertidigt underskud i EU ETS, forudsat at det samlede overskud er mindre end 400 millioner kvoter.

Således overføres der kvoter til eller frigives der kvoter fra markedsstabilitetsreserven afhængigt af den samlede mængde kvoter i omsætning. Denne indikator er et direkte mål for den faktiske uligevægt mellem udbud og efterspørgsel og foretrækkes således frem for mere indirekte og usikre indikatorer for andre betydelige drivkræfter på markedet, f.eks. BNP, brændstofpriser, vejr og nedbør mm. De øvre og nedre grænser er fastsat efter høring af de berørte parter og afspejler en margin, som erfaringerne har vist, er passende for et velfungerende marked.

³ COM(2012) 652 final.

Af hensyn til forudsigeligheden og for at sikre mere gradvise ændringer af markedsstabilitetsreserven vil der under de rette betingelser blive frigivet en forud fastsat mængde på 100 millioner kvoter om året fra reserven. Denne mængde svarer til ca. 5 % af de aktuelle årlige emissioner i EU ETS, som på baggrund af tidligere erfaringer burde være tilstrækkelig til at håndtere selv meget pludselige og kraftige stigninger i efterspørgslen.

Oprettelsen af en markedsstabilitetsreserve er en potentiel betydelig ændring af EU ETS' udformning og virkemåde. De første erfaringer med anvendelsen af de nye bestemmelser kan blive afgørende og give mulighed for forbedringer af udformningen af bestemmelserne vedrørende reserven. Samtidig er forudsigelighed og stabilitet afgørende for et velfungerende kvotemarked. For at ramme den rigtige balance indeholder forslaget bestemmelser om, at der senest i 2026 skal foretages en evaluering med særligt fokus på bestemte parametre for reserven.

Forslaget indeholder også bestemmelser, der skal sørge for et mere smidigt auktionsudbud i årene omkring overgangen mellem handelsperioder i de tilfælde, hvor standardbestemmelserne ellers ville kunne medføre kraftige udsving. Dette vil ikke påvirke kvotemængden i treårsperioden, idet der er tale om en simpel udligning af de årlige mængder, der vil afhjælpe potentielle midlertidige virkninger for udbuddet i forbindelse med overgangen, som kan skyldes bestemmelserne i direktiv 2003/87/EF og Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 vedrørende udgangen af perioden, for så vidt angår f.eks. overskydende kvoter i reserveerne for nyttilkomne ved udgangen af en periode, eller kvoter, der ikke er tildelt som følge af virksomhedslukninger eller undtagelsen i forbindelse med moderniseringen af elsektoren. Hvis den mængde kvoter, der skal auktioneres i det sidste år af en handelsperiode, overstiger den gennemsnitlige mængde, der skal auktioneres i de to følgende år, med mere end 30 %, fordeles forskellen ligeligt på de tre år. Denne bestemmelse tager udgangspunkt i de erfaringer, der er gjort i forbindelse med overgangen fra fase 2 til fase 3 af EU ETS, og den sigter mod at undgå en gentagelse af de negative virkninger ved overgangen.

Forslaget bygger på det samme retsgrundlag som direktiv 2003/87/EF. I betragtning af retsgrundlaget og dets tidshorisont virkning fremsættes det som del af rammen for klima- og energipolitikken frem til 2030.

EU's ret til at handle på området kommer af, at ETS fungerer som et fælles og fuldt harmoniseret EU-system. Det er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union.

2014/0011 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS AFGØRELSE

om oprettelse og virkemåde af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og om ændring af direktiv 2003/87/EF

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁴,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget⁵,

efter den almindelige lovgivningsprocedure og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 10, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF⁶ forelægges der en årlig rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om kvotemarkedets funktion.
- (2) I Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om situationen på det europæiske kulstofmarked i 2012⁷ blev det konstateret, at der er behov for strukturelle foranstaltninger for at håndtere uligevægten mellem udbud og efterspørgsel. Ifølge konsekvensanalysen i forbindelse med rammen for klima- og energipolitikken frem til 2030⁸ forventes denne uligevægt at fortsætte, og der vil ikke blive rettet op på den ved at tilpasse det lineære forløb til et mere stringent mål inden for rammen. En ændring af den lineære faktor vil kun gradvist ændre loftet. Overskuddet vil derfor også kun falde gradvist, således at markedet vil skulle fortsætte med at operere med et overskud på mere end 2 milliarder kvoter eller derover i mere end ti år. For at løse dette problem og gøre den europæiske emissionshandelsordning mere modstandsdygtig over for ubalancer bør der oprettes en markedsstabilitetsreserve. For at sikre retlig sikkerhed for udbuddet af kvoter i fase 3 og give markedsdeltagerne tid til at tilpasse sig den nye udformning, bør markedsstabilitetsreserven oprettes fra og med indledningen af fase 4 i 2021. For så vidt muligt at sikre forudsigeligheden bør der indføres klare regler for overførsel af kvoter til og frigivelse af kvoter fra reserven. Fra og med 2021, og forudsat at betingelserne er opfyldt, bør der overføres kvoter svarende til 12 % af mængden af kvoter i omsætning i år x-2 til reserven. En tilsvarende mængde kvoter bør frigives fra reserven, når den samlede mængde kvoter i omsætning er under 400 millioner kvoter.
- (3) Oprettelsen af markedsstabilitetsreserven betyder desuden, at der bør indføres nogle konsekvensændringer i direktiv 2003/87/EF for at sikre et pålideligt og velfungerende emissionshandelssystem. Navnlig kan anvendelsen af direktiv 2003/87/EF medføre, at der i slutningen af hver handelsperiode auktioneres store mængder af kvoter, hvilket

⁴ EUT C ... af ..., s.

⁵ EUT C ... af ..., s.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Indsæt henvisning.

kan underminere markedets stabilitet. For at undgå en uligevægtig markedssituation, hvor kvoteudbuddet i slutningen af en handelsperiode og begyndelsen af den næste kan virke forstyrrende for et velfungerende marked, bør der gives mulighed for at auktionere en del af en eventuel overskydende kvotemængde i slutningen af en handelsperiode i de to første år af den efterfølgende periode.

- (4) Kommissionen bør evaluere, hvordan markedsstabilitetsreserven fungerer på grundlag af erfaringerne med dens anvendelse. I forbindelse med denne evaluering af markedsstabilitetsreserven bør det navnlig undersøges, om reglerne for overførsel af kvoter til reserven er hensigtsmæssige for at nå det ønskede mål om at afhjælpe den strukturelle uligevægt mellem udbud og efterspørgsel.
- (5) Artikel 10 og artikel 13, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF bør derfor ændres i overensstemmelse hermed —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1 **Markedsstabilitetsreserve**

- 1. Der oprettes en markedsstabilitetsreserve, som træder i kraft den 1. januar 2021.
- 2. Hvert år offentliggør Kommissionen senest den 15. maj den samlede mængde kvoter i omsætning i det foregående år. Den samlede kvotemængde i omsætning i år x , er lig med den akkumulerede mængde kvoter, der er udstedt i perioden siden den 1. januar 2008, inklusive den mængde, der er udstedt i henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF i samme periode, og tilladelser til at anvende internationale kreditter for anlæg henhørende under EU's emissionshandelsordning for så vidt angår emissioner frem til den 31. december i år x , minus den akkumulerede mængde verificerede emissioner i tons fra anlæg henhørende under EU's emissionshandelsordning mellem den 1. januar 2008 og den 31. december i år x , eventuelt annullerede kvoter i overensstemmelse med artikel 12, stk. 4, i direktiv 2003/87/EF og mængden af kvoter i reserven. Der tages ikke hensyn til emissioner i den treårsperiode, der begyndte i 2005 og sluttede i 2007, eller til de kvoter, der er udstedt for disse emissioner. Kommissionen offentliggør første gang den samlede mængde kvoter senest den 15. maj 2017.
- 3. Fra og med 2021 tilføres reserven hvert år en mængde kvoter svarende til 12 % af den samlede mængde kvoter bragt i omsætning i år $x-2$, som offentliggjort i maj i år $x-1$, medmindre kvotemængden, der vil skulle overføres til reserven, er under 100 millioner.
- 4. Hvis den samlede kvotemængde bragt i omsætning et givet år er under 400 millioner, frigives der 100 millioner kvoter fra reserven. Hvis der er mindre end 100 millioner kvoter i reserven, frigives alle kvoterne i reserven i henhold til dette stykke.
- 5. Hvis stk. 4 ikke finder anvendelse i et givet år, og der træffes foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 29a, frigives der 100 millioner kvoter fra reserven. Hvis der er mindre end 100 millioner kvoter i reserven, frigives alle kvoterne i reserven i henhold til dette stykke.

6. Hvis der træffes foranstaltninger i henhold til stk. 3 eller stk. 5 skal auktionskalenderen tage højde for de kvoter, der enten overføres til eller frigives fra reserven.

Artikel 2 **Ændringer af direktiv 2003/87/EF**

I direktiv 2003/87/EF foretages følgende ændringer:

1. Artikel 10, stk. 1, affattes således:
2. "1. Fra 2021 og derefter auktionerer medlemsstaterne alle kvoter, som ikke tildeles gratis i overensstemmelse med artikel 10a og 10c, og som ikke overføres til markedsstabilitetsreserven oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse [*OPEU please insert number of this Decision when known*](*)."
3. I artikel 10 indsættes følgende stykke:

"1a. Hvis den kvotemængde, som medlemsstaterne auktionerer det sidste år af hver periode, som omhandlet i artikel 13, stk. 1, overstiger den forventede auktionsmængde for de første to år af den efterfølgende periode inden anvendelse af artikel 1, stk. 3, i afgørelse [*OPEU please insert number of this Decision when known*] med mere end 30 %, trækkes to tredjedele af forskellen mellem mængderne fra auktionsmængden i det sidste år af perioden og lægges i lige store rater til medlemsstaternes auktionsmængder i de første to år af den efterfølgende periode."
4. I artikel 13, stk. 2, andet afsnit, indsættes følgende punktum:

"På tilsvarende vis skal kvoter i markedsstabilitetsreserven oprettet ved afgørelse [*OPEU please insert number of this Decision when known*], som ikke længere er gyldige, erstattes af kvoter, som er gyldige for den igangværende periode."

Artikel 3 **Evaluerings**

Kommissionen udarbejder senest den 31. december 2026 en evaluering af markedsstabilitetsreserven med udgangspunkt i en analyse af det europæiske kvotemarkeds virkemåde og forelægger om nødvendigt Europa-Parlamentet og Rådet et ændringsforslag. Ved evalueringen skal der især fokuseres på den procentdel, der anvendes til at fastsætte den mængde kvoter, der overføres til reserven i henhold til artikel 1, stk. 3, samt den numeriske værdi for loftet over den samlede kvotemængde, der er bragt i omsætning, jf. artikel 1, stk. 4.

Artikel 4 **Overgangsbestemmelse**

Artikel 10, stk. 1, i direktiv 2003/87/EF som ændret ved direktiv 2009/29/EF finder fortsat anvendelse frem til den 31. december 2020.

Artikel 5
Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand