



Bryssel den 14.11.2012
COM(2012) 652 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012

(Text av betydelse för EES)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	2
2.	Tillståndet för koldioxidmarknaden	2
3.	En omprövning av tidsschemat för auktioner som en kortsiktig åtgärd.....	5
4.	Olika alternativ till strukturella åtgärder	5
4.1.	Alternativ a: Höjning av EU:s mål för utsläppsminskning till 30 % till 2020.....	5
4.2.	Alternativ b: Tillbakadragning av ett antal utsläppsrätter i fas 3	6
4.3.	Alternativ c: Tidig översyn av den årliga linjära reduktionsfaktorn	6
4.4.	Alternativ d: Utökning av tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandelssystem till andra sektorer	7
4.5.	Alternativ e: Begränsa tillgången till internationella krediter.....	7
4.6.	Alternativ f: Diskretionära prisstyrningsmekanismer	8
5.	Slutsatser	10

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Denna rapport om hur koldioxidmarknaden fungerar läggs fram i enlighet med artiklarna 10.5 och 29 i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem¹. I direktivet föreskrivs att rapporten ska läggas fram under 2013, det första året i fas 3. Kommissionen informerade dock miljöministrarna vid deras informella möte i april 2012 att den hade för avsikt att förbereda och lägga fram den första rapporten redan under 2012, vilket välkomnades.

EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) har sedan starten gett en EU-övergripande prissignal för koldioxidutsläpp som påverkar den dagliga verksamheten och strategiska investeringsbeslut. Från och med 2013 kommer systemet att omfatta ungefär hälften av växthusgasutsläppen inom EU.

Såsom anges i artikel 1 i direktivet om systemet för handel med utsläppsrätter har systemet utarbetats för att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Detta syfte är inte tidsbegränsat. Systemet för handel med utsläppsrätter kommer att vara en viktig förutsättning för investeringar i en rad olika tekniska lösningar för att minska koldioxidutsläppen. Systemet är avsett att vara tekniskt neutralt, kostnadseffektivt och helt förenligt med den inre energimarknaden. Det kommer att spela en allt viktigare roll under övergången till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp till 2050. Sedan starten av den andra handelsperioden 2008 har utsläppen minskat med mer än 10 %, men medan prissignalerna från EU:s utsläppshandelssystem säkerligen har bidragit till detta, är den ekonomiska krisen helt klart den viktigaste orsaken till dessa kraftiga utsläppsminskningar.

Men EU:s utsläppshandelssystem erkänns trots allt allmänt som en likvid marknad med välfungerande infrastruktur, och systemet inspirerar fler och fler länder, exempelvis Australien, Sydkorea och Kina, att följa Europas väg och ta fram nationella koldioxidmarknader.

Syftet med denna första rapport är att analysera hur koldioxidmarknaden fungerar och bedöma om lagstiftningsåtgärder behövs, enligt artikel 29 i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem. Rapporten är även ett svar på den uppmaning som Europaparlamentet och rådet riktade till kommissionen i samband med direktivet om energieffektivitet

– att i denna rapport undersöka olika handlingsalternativ, bland annat att permanent hålla inne den nödvändiga mängden utsläppsrätter, med siktet inställt på att snarast möjligt anta ytterligare lämpliga strukturåtgärder i syfte att stärka systemet för handel med utsläppsrätter under etapp 3 och att göra det mer verkningsfullt.

2. TILLSTÅNDET FÖR KOLDIOXIDMARKNADEN

Införandet av EU:s utsläppshandelssystem har gett myndigheter och företag många marknadserfarenheter och driftsmässiga erfarenheter. Dessa erfarenheter har tagits med i den stora omarbetning av systemets driftsmässiga uppbyggnad som beslutades 2008 och som

¹ Direktiv 2003/87/EG.

börjar gälla från och med 2013, där följande grundläggande förändringar kommer att genomföras:

1. Ett EU-övergripande tak för utsläppsrätter, i motsats till 27 individuella tak för medlemsstaterna, som sänks med 1,74 % per år fram till och efter 2020, vilket ger en mycket bättre förutsägbarhet och stabilitet i lagstiftningen.
2. Auktionsförfarande som standardsystem för tilldelning i fas 3.
3. Harmoniserade regler för gratis tilldelning, baserat på riktmärken som fastställs före fas 3.
4. Strängare regler för den form av internationella krediter som tillåts för användning inom EU:s utsläppshandelssystem.
5. Utbyte av 27 nationella elektroniska register mot ett gemensamt register för hela unionen.

Dessa förändringar innebär ur ett lagstiftningsperspektiv en fundamental omvandling av den europeiska koldioxidmarknaden. Även om visst arbete fortfarande kvarstår innan det hela är klart (exempelvis framtagning av auktionsinfrastrukturen), är regelverket idag till större delen på plats.

När den andra handelsperioden startade ansågs utsläppstaket för fas 2 i handeln med utsläppsrätter ambitiöst. Men krisen som började 2008 har dramatiskt förändrat bilden, och sedan dess har det inom systemet funnits ett överskott av utsläppsrätter och internationella krediter jämfört med utsläpp (se tabellen nedan). Antalet utsläppsrätter som satts i omlopp har ökat varje år, liksom utbudet och användningen av internationella krediter, i synnerhet under 2011. Vid slutet av 2011 hade 8 171 miljoner utsläppsrätter satts i omlopp och 549 miljoner internationella krediter hade använts för att uppfylla kraven, vilket sammanlagt ger 8 720 miljoner enheter som var tillgängliga för att uppfylla kraven under perioden 2008–2011. Som jämförelse var de bekräftade utsläppen under perioden 2008–2011 bara 7 765 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Som en följd av detta hade i början av 2012 ett överskott på 955 miljoner utsläppsrätter² ackumulerats. Även om man räknar bort den del av överskottet som uppstått vid användningen av internationella krediter för att uppfylla kraven skulle överskottet ha varit 406 miljoner utsläppsrätter.

Tabell 1: Balansen mellan utbud och efterfrågan, 2008–2011

(i miljoner ton)	2008	2009	2010	2011	Totalt
Utbud: Utfärdade utsläppsrätter och använda internationella krediter	2 076	2 105	2 204	2 336	8 720
Efterfrågan: Rapporterade utsläpp	2 100	1 860	1 919	1 886	7 765
Akkumulerat överskott av utsläppsrätter	-24	244	285	450	955

Källa: Gemenskapens oberoende transaktionsförteckning (CITL – Community Independent Transaction Log), data om uppfyllande av krav 2011, publicerade den 2 maj 2012, Europeiska kommissionen

² En internationell kredit som används för att uppfylla kraven frigör en utsläppsrätt som inte behöver användas för att uppfylla kraven. På så sätt ökar användningen av internationella krediter för att uppfylla kraven överskottet på tillgängliga utsläppsrätter på marknaden.

Mönstret med ett ökande utbud av utsläppsrätter och internationella krediter, kombinerat med en låg efterfrågan, återspeglas delvis i den observerade prisutvecklingen sedan 2008. Priset på utsläppsrätter är ett resultat av många olika faktorer, men utan tvekan har den ekonomiska recessionen under 2009 haft en betydande inverkan på priserna. Den tydliga prissänkningen under andra halvan av 2011 till nivåer under 10 euro sammanfaller med den snabba ackumuleringen av ett överskott av utsläppsrätter och internationella krediter.

Figur 1: Prisutvecklingen för koldioxidutsläpp



Källa: Intercontinental Exchange. Data för terminskontrakt för första året med leverans i december.

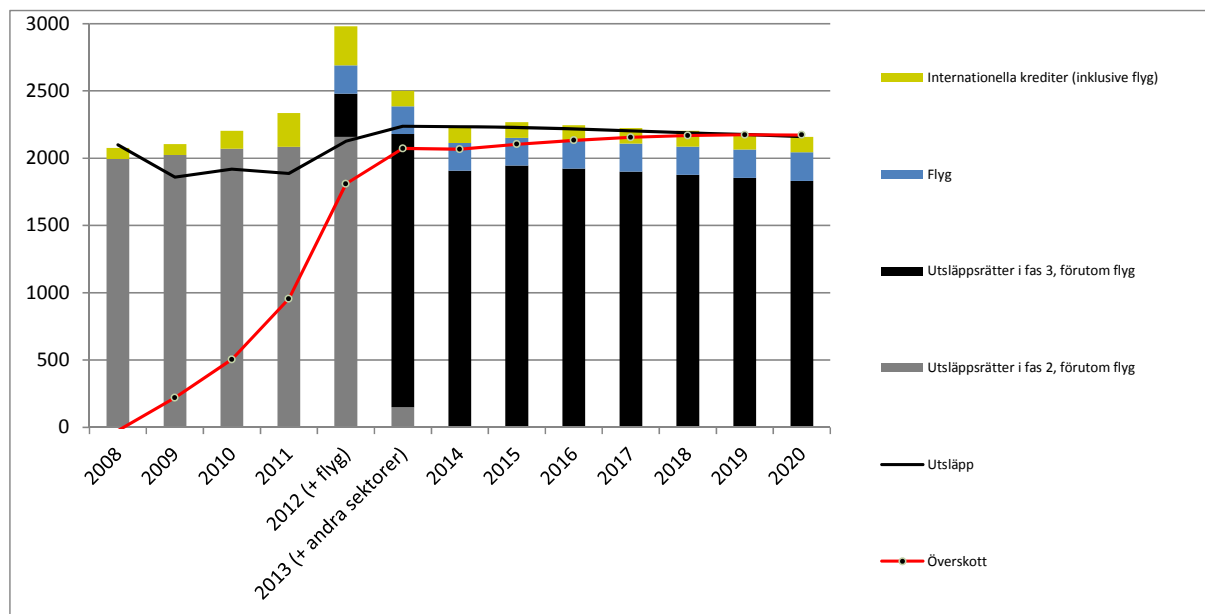
En fortsatt snabb ackumulering av överskottet under 2012 och 2013 kan förväntas, till stor del beroende på temporära element direkt kopplade till övergången till fas 3. Utbudet av utsläppsrätter på kort sikt ökar, i synnerhet genom vidareförsäljning av fas 3-utsläppsrätter för att generera medel till NER300-programmet för avskiljning och lagring av koldioxid och nya förnybara energikällor,³ tidig auktionering för att möta energisektorns behov av terminssäkring och försäljning av överblivna utsläppsrätter i nationella fas 2-reserver för nya deltagare. Den kombinerade effekten av dessa tre källor uppgår till ungefär 500 miljoner utsläppsrätter till slutet av 2013. Samtidigt förväntas utbudet av internationella krediter förbli högt och dessas användning inom EU:s utsläppshandelssystem förmodligen öka under övergången till fas 3. Utsläppen förväntas inte förändras i någon större grad under 2012 och 2013, vilket innebär att överskottet vid starten av fas 3 skulle kunna bli en bit över 1,5 miljarder utsläppsrätter, eller till och med så mycket som 2 miljarder utsläppsrätter.⁴

Även om den snabba ackumuleringen av överskottet förväntas upphöra från och med 2014, förväntas inte det totala överskottet minska i någon betydande grad under fas 3, vilket potentiellt ger ett strukturellt överskott under större delen av fas 3 på runt 2 miljarder utsläppsrätter. Storleken på överskottet år 2020 kommer i hög grad att bero på den långsiktiga energiutvecklingen, exempelvis den förnybara energins genomslag på marknaden och de fortgående satsningarna för att öka energieffektiviteten, liksom på hur snabbt den ekonomiska återhämtningen sker.

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

⁴ Ytterligare relevant information finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *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.

Figur 2: Utbud och efterfrågan tidigare år och prognos fram till 2020



Källa: SWD(2012) 234 final

3. EN OMRÖVNING AV TIDSSCHEMAT FÖR AUKTIONER SOM EN KORTSIKTIG ÅTGÄRD

Normalt åtföljs en försvagad efterfrågan av ett minskande utbud. Inom EU:s utsläppshandelssystem ökar dock faktiskt utbudet temporärt under de närmaste åren på grund av vissa särskilda bestämmelser, enligt beskrivningen i avsnitt 2.

Ett visst överskott är normalt på en koldioxidmarknad, där det mycket väl kan vara en skillnad mellan utsläppstaket och de faktiska utsläppen. Men då överskottet 2011 redan låg på nästan en miljard utsläppsrätter, finns det en reell risk för att koldioxidmarknadens funktion allvarligt undermineras genom kraftiga prisfluktuationer på grund av ytterligare kortsiktiga överskott i utbudet av utsläppsrätter.

Med den nuvarande exceptionella situationen med fortsatta ökningarna av utbudet på grund av olika bestämmelser, är det lämpligt att ompröva tidsschemat som bestämmer utbudet inom fas 3 i EU:s utsläppshandelssystem och senarelägga en del av auktionsförfarandet. Därför föreslår kommissionen som en omedelbar åtgärd för att förbättra koldioxidmarknadens funktion att tidsschemat för auktionerna i fas 3 ändras och att auktionerna för en viss mängd utsläppsrätter som planerats för 2013, 2014 och 2015 senareläggs.

Den här rapporten åtföljs därför av ett utkast till ändring av auktioneringsförordningen, med en proportionell konsekvensanalys. Den visar att en sådan senareläggning, om den görs på rätt sätt, kan återbalansera utbudet och efterfrågan inom EU:s utsläppshandelssystem vid övergången till fas 3 och minska den instabilitet som orsakas av snabb ackumulering av överskott på utsläppsrätter. Senareläggningen kan ske utan någon betydande påverkan på konkurrenskraften och den kan förstärka statsinkomsterna tidigt i fas 3.

En senareläggning skulle dock inte påverka det strukturella överskottet på runt 2 miljarder utsläppsrätter under perioden 2013–2020. Eftersom utsläppsrätter som tilldelats under krisen kan användas långt efter det att krisen är över, kommer följderna av överskottet att märkas fram till 2020 och även därefter. En strukturell åtgärd skulle kunna korrigeras detta alltför stora utbud, och därigenom minska dess långsiktiga effekter.

4. OLIKA ALTERNATIV TILL STRUKTURELLA ÅTGÄRDER

För att hantera den växande strukturella obalansen mellan utbud och efterfrågan, och för att efterfråga intressenternas åsikter, har kommissionen identifierat sex icke-uttömmande alternativ till strukturåtgärder. Om kommissionen skulle bestämma sig för något av dessa alternativ, skulle de alla förutsätta ett lagstiftningsförslag från kommissionen till rådet och parlamentet, åtföljt av en fullständig konsekvensbedömning i enlighet med principerna om smart lagstiftning.

4.1. Alternativ a: Höjning av EU:s mål för utsläppsminskning till 30 % till 2020

Om EU skulle höja sitt mål för minskning av utsläppen av växthusgaser till 30 % till år 2020 skulle, om förhållandena är de rätta, vilket upprepade gånger bekräftats av Europeiska rådet, det krävas en därav följande ändring av antalet utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandelssystem, antingen via en permanent tillbakadragning av utsläppsrätter eller via en översyn av den årliga linjära reduktionsfaktorn, de båda mekanismer som även beskrivs i närmare detalj i alternativ b och c. Ett mer ambitiöst utsläppstak för fas 3 skulle även påverka koldioxidmarknaden efter 2020.

Kommissionen har redan tidigare analyserat följderna av en tillbakadragning av en viss mängd utsläppsrätter⁵ som skulle anpassa taket i EU:s utsläppshandelssystem fram till 2020 till ett övergripande minskningsmål på 30 % jämfört med 1990 års nivåer och till EU:s långsiktiga mål för 2050 på 80–95 % jämfört med 1990 års nivåer. En sådan mängd skulle ligga på ungefär 1,4 miljarder utsläppsrätter. Kommissionen har även analyserat de åtföljande konsekvenserna på medlemsstatsnivå⁶.

Detta alternativ skulle inte bara kräva förändringar av mängden utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandelssystem utan även påverka de mål som antagits enligt beslutet om fördelning av insatserna⁷.

4.2. Alternativ b: Tillbakadragning av ett antal utsläppsrätter i fas 3

Överskottet kan minskas genom att permanent dra tillbaka ett antal utsläppsrätter i fas 3. Denna åtgärd kräver primärlagstiftning och skulle kunna genomföras genom ett separat beslut som antas av Europaparlamentet och rådet, istället för genom en fullständig omarbetning av direktivet om EU:s utsläppshandelssystem. På detta sätt skulle den rättsliga stabiliteten i den bredare lagstiftningen om EU:s utsläppshandelssystem för fas 3 kunna bibehållas helt.

Det önskade resultatet för detta alternativ är att minska antalet utsläppsrätter som utfärdas i fas 3 genom att permanent dra tillbaka ett antal utsläppsrätter från den mängd som planeras att auktioneras ut. Alternativet skulle genom sin utformning varken påverka mängden gratis utsläppsrätter eller befintliga innehav av utsläppsrätter.

Denna åtgärd skulle kunna vara effektiv för att bemöta den övergripande obalansen mellan utbud och efterfrågan under fas 3. Den skulle implicit öka minskningsmålet för 2020 och därigenom (delvis) återställa ambitionsnivån i klimatenergipaketet från 2008, men den skulle inte direkt påverka ramverket efter 2020. Åtgärden skulle minska överskottet av utsläppsrätter

⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer meddelandet *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage*, SEK(2010) 650.

⁶ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer meddelandet *Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results*, SWD(2012) 5 final.

⁷ Målen för de sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem fastställs i beslut nr 406/2009/EG om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020.

under fas 3 och, beroende på hur stor den tillbakadragna mängden är, säkerställa att EU:s utsläppshandelssystem bidrar till målen för förnybar energi och energieffektivitet. Naturligtvis kan olika alternativ övervägas i fråga om mängden utsläppsrätter som dras tillbaka och tidsprofilen för den permanenta tillbakadragningen.

4.3. Alternativ c: Tidig översyn av den årliga linjära reduktionsfaktorn

Den totala mängden utsläppsrätter minskas årligen med den linjära faktorn 1,74 %, jämfört med den genomsnittliga årliga kvantiteten för perioden 2008–2012. Denna linjära faktor gäller även efter 2020 såvida inga förändringar görs i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem. Direktivet föreskriver en översyn av den linjära faktorn från och med 2020, med syfte att ett beslut ska kunna antas att ändra den till 2025. Denna översyn skulle kunna tidigareläggas och på så sätt potentiellt minska den totala mängden tillgängliga utsläppsrätter redan i fas 3, beroende på hur snart den skulle träda i kraft.

Denna strukturella åtgärd skulle inte bara kunna bemöta obalansen och (delvis) återställa ambitionsnivån fram till 2020, utan skulle även påverka ambitionsnivån efter 2020. Den linjära faktorn skulle kunna fastställas till en nivå som är i linje med ett övergripande EU-mål att minska utsläppen av växthusgaser med 30 % till 2020 jämfört med 1990 års nivåer⁸, enligt beskrivningen i alternativ a. Den nuvarande linjära faktorn leder till en minskning av taket i EU:s utsläppshandelssystem på precis över 70 % till 2050, vilket inte är i enlighet med EU:s överenskomna långsiktiga mål om en minskning på 80–95 % till 2050 jämfört med 1990 års nivåer, vilket kommissionen har påpekat i färdplanen för ett utsläppsnålt samhälle 2050⁹.

En tidig översyn av den linjära faktorn påverkar därigenom även perioden efter fas 3. Under denna period påverkar även ett antal andra viktiga politiska frågor marknaden på ett avgörande sätt, som hur man ökar EU:s konkurrenskraft inom centrala tekniker för låga koldioxidutsläpp, kopplingen till EU:s strategiska ramar efter 2020, kopplingen till utvecklingen av en internationell koldioxidmarknad och risken för koldioxidläckage. En ändring av den linjära faktorn skulle även kräva att dessa frågor hanteras.

4.4. Alternativ d: Utökning av tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandelssystem till andra sektorer

Det fjärde strukturella alternativet skulle kunna vara att inkludera sektorer som inte i lika hög grad påverkas av konjunkturcykler. Medan utsläppen som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem minskade med mer än 11 % 2009, låg minskningen för sektorer utanför EU:s utsläppshandelssystem på bara runt 4 %. Denna skillnad kan delvis förklaras av hur den ekonomiska krisen har påverkat olika sektorer.

Tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandelssystem skulle därför kunna utökas till andra energirelaterade koldioxidutsläpp inom sektorer som för närvarande ligger utanför EU:s utsläppshandelssystem, exempelvis genom att inkludera bränsleförbrukning inom andra sektorer. Detta skulle kunna bli ett nästa steg i vidareutvecklingen av den europeiska koldioxidmarknaden. Detta alternativ skulle även vara förenligt med potentiella energisystemförändringar, som ökad användning av el, gas och biomassa inom alla energirelaterade sektorer i övergången mot en ekonomi med låga koldioxidutsläpp till 2050.

⁸ Detta ändrar inte automatiskt ambitionsnivån för de sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, vilkas mål bestäms av beslut nr 406/2009/EG om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020.

⁹ KOM(2011) 112 slutlig, meddelandet *Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050*.

En mer omfattande utökning till alla energirelaterade utsläpp skulle i betydande grad öka utsläppstäckningen och skulle kunna påverka den övergripande ambitionsnivån, beroende på utsläppstaketets nivå för de inkluderade sektorerna. Flera politiska frågor skulle dock behöva lösas, exempelvis vem som ska ansvara för att rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter – bränsleproducenterna eller användarna, eller något slags hybridssystem. Därför kräver denna åtgärd mer analysarbete, bland annat kring hur åtgärden skulle kopplas till befintlig politik inom dessa sektorer.

4.5. Alternativ e: Begränsad tillgång till internationella krediter

Internationella krediter har tillåtits för användning inom EU:s utsläppshandelssystem huvudsakligen för att hålla tillbaka kostnaderna för att uppfylla kraven. Med tanke på den exceptionella makroekonomiska utvecklingen och det faktum att utsläppen har varit betydligt lägre än utsläppstaket, har kvantitetsgränsen för internationella krediter under perioden 2008 till 2020 visat sig vara ganska generös och är en viktig orsak till ackumuleringen av ett överskott. Utan internationella krediter skulle överskottet inom EU:s utsläppshandelssystem år 2020 potentiellt bara ligga på ungefär en fjärdedel (25 %) av det nuvarande förväntade överskottet.

I fas 4 skulle regelverket kunna anpassas på ett sätt som i inledningsskedet inte tillåter några internationella krediter alls eller åtminstone en mycket mer begränsad tillgång. Detta skulle skapa större visshet om vilka satsningar som skulle krävas i Europa och därigenom sporra till inhemska investeringar i tekniker med låga koldioxidutsläpp, istället för externa penning- och tekniköverföringar genom EU:s utsläppshandelssystem. Detta kan dock behöva balanseras mot att internationella krediter ger en lägre negativ inverkan på de finansiella flödena och medverkar till överföring av teknik till utvecklingsländer.

Kortsiktiga efterfrågechocker inom EU:s utsläppshandelssystem skulle kunna begränsas genom det kvarvarande överskottet inom utsläppshandelssystemet och kräver inte per definition en stor mängd internationella krediter. Ytterligare flexibilitet i fråga om tillgången till internationella krediter skulle kunna föreskrivas vid kraftiga och ihållande prisstegringar. En sådan mekanism skulle kunna ha en liknande funktion som artikel 29a i direktivet, men skulle inte resultera i den snabba tillväxt av överskottet som märks för närvarande.

Dessutom skulle rätt internationella förhållanden kunna möjliggöra en förstärkning av utsläppstaket och därigenom möjliggöra ytterligare kostnadsbegränsningar genom ökad tillgång till internationella krediter. Försiktighet bör iaktas så att detta inte återigen leder till alltför begränsad utsläppsminskning för alltför mycket pengar, som varit fallet med internationella krediter från vissa industriella gasprojekt.

4.6. Alternativ f: Diskretionära prisstyrningsmekanismer

För att uppnå EU-målen att stödja utsläppsminskningar på ett kostnadseffektivt sätt och ge gradvisa och förutsägbara utsläppsminskningar över tid, är EU:s utsläppshandelssystem uppbyggt som ett kvantitetsbaserat instrument, där en förutbestämd kvantitet utsläppsrätter utfärdas som bestämmer det miljömässiga resultatet. Det är bristen på utsläppsrätter, tillsammans med flexibiliteten som uppstår genom möjligheten att handla med dem, som fastställer koldioxidpriset på marknaden på kort, medellång och lång sikt. För att minska instabiliteten och förhindra prisfall på grund av tillfälliga obalanser mellan utbud och efterfrågan, kan två mekanismer övervägas som ett temporärt sätt att hålla uppe koldioxidpriset.

Eftersom en stor mängd utsläppsrätter kommer att auktioneras ut från och med den tredje handelsperioden har ett prisgolv för koldioxidpriset diskuterats framför allt för

primärmarknaden, dvs. för auktioner¹⁰. Ett prisgolv för koldioxidpriset skulle skapa större visshet om minimipriset, vilket ger en tydligare signal till investerare.

Alternativt skulle en mekanism kunna tas fram som justerar utbudet av utsläppsrätter när koldioxidpriset påverkas av en större tillfällig obalans mellan utbud och efterfrågan genom en prisstyrningsreserv. Om minskad efterfrågan skulle ge en omfattande prissänkning under en viss nivå som bedöms påverka marknadsfunktionen, skulle en viss mängd utsläppsrätter som ska auktioneras ut kunna föras över till en sådan reserv. I det motsatta fallet skulle utsläppsrätter gradvis kunna släppas ut från reserven. Reservens inledningsvis skulle byggas upp genom att minska auktionsvolymen i fas 3 med en mängd som motsvarar en betydande andel av det ackumulerade överskottet. Regelverket skulle kunna föreskriva permanent tillbakadragning av vissa utsläppsrätter om storleken på reserven överskrider en viss nivå.

Diskretionära prisbaserade mekanismer, som ett prisgolv för koldioxidpriset och en reserv, med en uttalad målsättning för koldioxidpriset, skulle ändra själva karaktären hos det nuvarande utsläppshandelssystemet som är ett kvantitetsbaserat marknadsinstrument. De skulle kräva olika styrformer, däribland en process för att besluta om nivån på prisgolvet eller de nivåer som skulle aktivera reserven. Den negativa sidan av detta är att koldioxidpriset kan bli huvudsakligen en produkt av administrativa och politiska beslut (eller förväntningar om dem), snarare än ett resultat av växelverkan mellan utbud och efterfrågan på marknaden.

En sådan diskretionär prisstyrning skulle även resa ett antal strukturella frågeställningar som är centrala för instrumentets effektivitet, till att börja med lämpliga prisnivåer. Här följer några exempel:

- Om mekanismerna inte skulle leda till annullering av utsläppsrätter som dras tillbaka från auktioneringsprocessen eftersom priserna är för låga, skulle inga ytterligare miljöfördelar uppnås som bestäms av utsläppstaket.
- Om prisgolvet för koldioxidpriset eller minimipriset för reserven sätts för högt, skulle mekanismerna i själva verket bara fastställa koldioxidpriset ungefär som en koldioxidskatt och minska flexibiliteten och leda till högre kostnader. Om gränserna sätts för lågt för att aktiveras, skulle inte mekanismerna på ett effektivt sätt kunna bemöta de identifierade problemen och skapa större visshet om priset.
- Ett prisgolv för koldioxidpriset eller ett minimipris för reserven skulle ge större förutsebarhet för investerare i och leverantörer av koldioxidsnåla tekniker, till priset av att deltagare i EU:s utsläppshandelssystem och samhället potentiellt kan få betala alltför höga kostnader för utsläppsminskningar ifall tekniska genombrott inträffar som i betydande grad sänker kostnaderna för utsläppsminskning.

Sådana diskretionära mekanismer kan även resa frågor om vidareutvecklingen av en internationell koldioxidmarknad, eftersom de skulle försvåra kopplingen till andra system för handel med utsläppsrätter.

¹⁰ Detta koncept är inte samma sak som det acceptpris för auktioner som redan finns föreskrivet i auktioneringsförordningen. Ett acceptpris är det hemliga lägsta auktionspriset vid en auktion, som fastställs utifrån det gällande marknadspriset för utsläppsrätter före auktionen. Ett auktionspris som ligger påtagligt under detta acceptpris tyder med all sannolikhet på brister i auktionen. Eftersom målet är att ge en tydlig prissignal för koldioxidmarknaden, kräver auktioneringsförordningen att auktionen avbryts vid ett sådant lågt auktionspris.

5. SLUTSATSER

EU:s utsläppshandelssystem har skapat en fungerande marknadsinfrastruktur och en likvid marknad som tillhandahåller en EU-övergripande prissignal för koldioxidutsläpp. Detta har bidragit till att ge verkliga minskningar av växthusgasutsläppen i linje med EU:s mål för 2020. Effekterna av den ekonomiska krisen förenat med ett antal bestämmelser i samband med övergången till fas 3 har dock lett till allvarliga obalanser mellan utbud och efterfrågan på kort sikt, med potentiellt negativa långsiktiga återverkningar. Om dessa obalanser inte åtgärdas kommer de på ett genomgripande sätt att påverka möjligheten för EU:s utsläppshandelssystem att på ett kostnadseffektivt sätt uppfylla målet med utsläppshandeln i framtida faser, när betydligt mer krävande inhemska utsläppsmål än idag behöver uppnås. Som den centrala mekanismen i europeisk klimatpolitik har EU:s utsläppshandelssystem tagits fram för att vara en teknikneutral, kostnadseffektiv och harmoniserad komponent på den inre marknaden och, i synnerhet, på den inre energimarknaden.

Kommissionen föreslår därför åtgärder inom två områden:

För det första föreslår kommissionen, för att åtgärda den snabba ökningen av utbudet vid övergången till fas 3, att tidsschemat för auktioner ändras och inbjuder därför kommittén för klimatförändringar att lämna sin åsikt om utkastet till ändringen av auktioneringsförordningen före årets slut, för att ge marknadsaktörerna visshet om förutsättningarna. För att undanröja eventuella rättsliga osäkerheter uppmanas Europaparlamentet och rådet att snarast anta den föreslagna ”miniändringen” av direktivet om EU:s utsläppshandelssystem som på ett tydligt sätt skulle klargöra den relevanta bestämmelsen¹¹ och därmed låta kommissionen snabbt anta en ändring av auktioneringsförordningen.

För det andra bör strukturella åtgärder utan dröjsmål diskuteras och undersökas tillsammans med intressenterna. Dessa diskussioner kan dra nytta av synpunkterna i färdplanerna för år 2050 rörande ekonomi och energi med låga koldioxidutsläpp. Att ändra auktioneringsprofilen är bara en kortsiktig och temporär åtgärd som möjliggör en stabilare fas 3 och en mer gradvis ackumulering av överskottet. Det skulle inte vara någon lösning för att hantera det strukturella överskottet. För detta krävs en strukturell åtgärd som på ett mer genomgripande och permanent sätt påverkar balansen mellan utbud och efterfrågan på utsläppsrätter. Tabellen nedan sammanfattar vissa nyckelegenskaper hos de alternativ som listas i rapporten.

Tabell 2: De olika alternativens egenskaper

Alternativ	Påverkar utbud eller efterfrågan	Genomförandetakt	Ändrar ambitioner efter 2020	Påverkar gratis tilldelning
a. Höjning av EU:s mål för utsläppsminskning till 30 %	Utbud	Beror på mekanismen*	Beror på mekanismen*	Beror på mekanismen*
b. Tillbakadragning av ett antal utsläppsrätter	Utbud	Relativt snabb	Nej	Nej
c. Tidig översyn av den årliga linjära reduktionsfaktorn	Utbud	Långsam	Ja	Ja
d. Utökning av	Efterfrågan	Långsam	Beroende på	Nej

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av direktiv 2003/87/EG vad gäller att förtydliga bestämmelserna om tidsschemat för auktioner av utsläppsrätter för växthusgaser, COM(2012) 416.

tillämpningsområdet			utformning	
e. Begränsad tillgång till internationella krediter	Utbud	Långsam	Nej	Nej
f. Diskretionära prisstyrningsmekanismer	Utbud	Långsam	Nej**	Nej
* Beror på och motsvarar egenskaperna hos den mekanism som genomför höjningen, dvs. tillbakadragning av utsläppsrätter eller översyn av den linjära reduktionsfaktorn. ** Förutsatt att mekanismerna inte resulterar i annullering av de utsläppsrätter som temporärt inte auktioneras ut.				

Samtidigt som alla alternativ påverkar utbud eller efterfrågan, kräver vissa alternativ mer tid att analysera, fatta beslut om och därefter genomföra. Alternativen har även olika påverkan på marknadens förutsebarhet på kort sikt, och samspelet med andra politiska områden, som förnybar energi och energieffektivitet, behöver analyseras ytterligare.

Kommissionen välkomnar intressenternas åsikter kring de strukturella alternativen och kommer som ett nästa steg snart lägga fram ett formellt samråd med berörda parter.