



Kommissionens initiativ för att stärka EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS)

Miljödepartementet

2013-02-27

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 416

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

KOM (2012) 652

Rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet - Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012

SWD (2012) 234 Commission Staff Working Document

Commission Regulation (EU) No .../.. of XXX
amending Regulation (EU) No 1031/2010 in particular to determine the volumes of greenhouse gas emission allowances to be auctioned in 2013-2020

XXX(2012) XXX draft

Proportionate Impact Assessment Accompanying the document Commission Regulation (EU) No .../.. of XXX amending Regulation (EU) No 1031/2010 in particular to determine the volumes of greenhouse gas emission allowances to be auctioned in 2013-2020

Sammanfattning

Kommissionens initiativ för att stärka handelssystemet består av två lagstiftningsförslag och en rapport.

Sommaren 2012 presenterade kommissionen ett förslag till beslut om ändring av handelsdirektivet för att ge kommissionen uttryckligt mandat att

genom kommittologi ändra tidsschemat för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS. Den 12 november 2012 presenterade kommissionen sakförslaget - förslag till förordning om ändrat tidsschema för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS. Kommissionen föreslår att auktioneringsförordningen ändras så att 900 miljoner utsläppsrätter som skulle ha auktionerats 2013-2015 istället auktioneras ut 2019-2020. Kommissionen motiverar initiativet med att ett stort överskott av utsläppsrätter i EU ETS byggs upp inför starten och i inledningen av den tredje handelsperioden.

Kommissionens rapport om utsläppsmarknadens funktion pekar också på en obalans mellan utbud och efterfrågan i EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Som kortsiktig åtgärd förordar kommissionen att förslaget att skjuta på auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter från 2013-15 till 2019-20 antas för att snabbt och på kort sikt hantera det överskott av utsläppsrätter som finns på utsläppsmarknaden. Rapporten menar dock att även mer långsiktiga strukturella åtgärder bör övervägas och beskriver kortfattat sex olika handlingsalternativ för att åstadkomma detta.

Regeringen stödjer kommissionens förslag att ändra tidsprofilen för auktionering så att 900 miljoner färre utsläppsrätter auktioneras 2013-2015 som ett första steg för att stärka EU ETS och förbättra utsläppsmarknadens funktion. Regeringen anser dock att kommissionens förslag i sig sannolikt inte är tillräckligt för att åstadkomma önskad effekt och ska verka för fortsatt analys och diskussion kring den rapport om utsläppsmarknadens funktion som kommissionen presenterade den 14 november 2012 och som beskriver mer långtgående alternativ för att stärka handelssystemet, i syfte att identifiera förslag som kan bidra till att stärka marknaden.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I samband med överenskommelsen mellan rådet och Europaparlamentet om direktivet om energieffektivitet åtog sig kommissionen att snarast undersöka och lägga fram alternativ till åtgärder för antagande av strukturella åtgärder för att stärka utsläppshandelssystemet och göra det mer effektivt. Den 25 juli 2012 presenterade kommissionen ett förslag till beslut om ändring av handelsdirektivet för att ge kommissionen uttryckligt mandat att genom kommittologi ändra tidsschemat för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS. Den 12 november 2012 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ändrat tidsschema för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS.

Kommissionen motiverar initiativet med att ett stort överskott av utsläppsrätter i EU ETS byggs upp inför starten och i inledningen av den tredje handelsperioden. Vid 2011 års utgång uppgick överskottet till 955

miljoner utsläppsrätter. Kommissionen förutspår att överskottet kommer att växa till mellan 1500 och 2000 miljoner utsläppsrätter i inledningen av den tredje handelsperioden för att därefter plana ut. Som jämförelse kan nämnas att de årliga utsläppen i EU ETS år 2011 uppgick till 1886 miljoner ton.

Kommissionen ska enligt handelsdirektivet (2003/87/EG) årligen sammanställa en rapport till rådet och Europaparlamentet om hur utsläppsmarknaden fungerar. Den första rapporten skulle ha presenterats först 2013 men kommissionen valde att tidigarelägga tidpunkten efter en diskussion om handelssystemets utveckling som ägde rum vid det informella miljöministermötet våren 2012. Marknadsrapporten presenterades den 14 november 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens initiativ för att stärka handelssystemet består av två lagstiftningsförslag (avsnitt 1.2.1 nedan) och en rapport (avsnitt 1.2.2 nedan).

1.2.1 Ändrat tidsschema för auktionering av utsläppsrätter

Sommaren 2012 presenterade kommissionen ett förslag till beslut om ändring av handelsdirektivet för att ge kommissionen uttryckligt mandat att genom kommittologi ändra tidsschemat för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS. Den 12 november 2012 presenterade kommissionen sakförslaget - förslag till förordning om ändrat tidsschema för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS. Förslaget innebär att 900 miljoner utsläppsrätter som skulle ha auktionerats 2013-2015 istället auktioneras ut 2019-2020. Någon egentlig ambitionshöjning utöver nuvarande 20-procentmål är det således inte frågan om.

Kommissionen motiverar initiativet med att ett stort överskott av utsläppsrätter i EU ETS byggs upp inför starten och i inledningen av den tredje handelsperioden (med överskott avses här summan av utfärdade utsläppsrätter och använda internationella krediter minus ackumulerade utsläpp). En stor del av överskottet kan härledas till kraftigt minskad produktion och utsläpp i samband med den ekonomiska nedgången 2008 och framåt. Vid 2011 års utgång uppgick överskottet till 955 miljoner utsläppsrätter. Kommissionen förutspår att överskottet kommer att växa till mellan 1500 och 2000 miljoner utsläppsrätter i inledningen av den tredje handelsperioden för att därefter plana ut. Som jämförelse kan nämnas att de årliga utsläppen i EU ETS år 2011 uppgick till 1886 miljoner ton.

Flera faktorer bidrar till att överskottet växer snabbt kring övergången mellan den andra och tredje handelsperioden, bland dessa kan nämnas:

- Outnyttjade utsläppsrätter i medlemsstaternas reserver för nya deltagare för andra handelsperioden säljs (drygt 100 miljoner utsläppsrätter)

- Under 2012 och 2013 säljs 300 miljoner utsläppsrätter av Europeiska investeringsbanken (EIB) till stöd för demonstrationsprojekt inom CCS och förnybar energi
- 120 miljoner utsläppsrätter från den tredje handelsperioden auktioneras ”tidigt” under 2012 enligt redan fattat beslut för att möjliggöra hedging för i synnerhet elbolag.

Kommissionen menar att ovanstående faktorer är specifika för övergången till den tredje handelsperioden och att ett beslut om en ändrad tidsprofil för auktionering därför skulle vara en engångsföreteelse som inte skulle förstöra prisbildningen på marknaden. Tvärtom menar kommissionen att föreslagen åtgärd skulle stabilisera utsläppsrättspriset under handelsperioden och bidra till att utsläppsmarknaden fungerar på ett bättre sätt.

Förslaget bör tolkas i ljuset av kommissionens rapport om utsläppsmarknadens funktion. Denna pekar på att förslaget att ändra tidtabellen för auktionering enbart ska ses som det första, kortsiktiga, steget att stärka EU ETS. För att komma till rätta med överskottssituationen krävs även mer långsiktiga strukturellt inriktade alternativ enligt kommissionen. Förslaget om ändrad tidtabell för auktionering underlättar att vid ett senare tillfälle fatta beslut om att exempelvis annullera utsläppsrätter, ändra den linjära faktorn med vilket taket i EU ETS löpande sänks eller skärpa klimatmålet för 2020 till minus 30 %.

1.2.2 Kommissionens rapport om utsläppsmarknadens funktion

Kommissionens rapport om utsläppsmarknaden som presenterades den 14 november 2012 syftar till att analysera hur marknaden fungerar och värdera om ändringsförslag behöver lämnas för att stärka handelssystemet.

Rapporten om utsläppsmarknaden pekar på en obalans mellan utbud och efterfrågan i EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Som kortsiktig lösning förordar kommissionen att skjuta på auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter från 2013-15 till 2019-20 för att snabbt och på kort sikt hantera det överskott av utsläppsrätter som finns på utsläppsmarknaden. Rapporten menar dock att även mer långsiktiga strukturella åtgärder bör övervägas och beskriver kortfattat sex olika handlingsalternativ:

- Skärpt klimatmål för 2020 till minus 30 %

Om EU skärper klimatmålet för 2020 till minus 30 % innebär detta skärpt mål för såväl EU:s handlande- som icke-handlande sektor. Kommissionen menar att detta alternativ medför att 1,4 miljarder utsläppsrätter bör tas bort från handelssystemet genom annullering eller genom beslut om att öka takten med vilken taket i handelssystemet sänks. Därutöver behöver de nationella målen under Ansvarsfördelningsbeslutet (406/2009/EG) skärpas.

- Annullering av utsläppsrätter i handelssystemet

Beslut om att annullera en viss mängd utsläppsrätter från den tredje handelsperioden (2013-2020) kan fattas utan att den gratis tilldelningen av utsläppsrätter till EU:s konkurrensutsatta industri berörs enligt kommissionen. Annullering av utsläppsrätter innebär även en skärpt ambitionsnivå till 2020 för EU men påverkar inte medlemsstaternas nationella åtaganden i den icke-handlande sektorn.

- **Ökad takt med vilken taket i handelssystemet sänks**

Taket i handelssystemet ska enligt gällande regelverk sänkas med 1,74 % per år under den tredje handelsperioden och även efter 2020 om inget annat beslutas. En ökad takt för taksänkning kan därför påverka handelssystemet även efter 2020 och innebär en ökad klimatambition från EU:s sida.

- **Utvidgad omfattning av handelssystemet**

Kommissionen pekar särskilt på att bränsleanvändning i sektorer utanför dagens handelssystem skulle kunna inkluderas i framtiden.

- **Begränsad tillgång till internationella krediter**

Kommissionen pekar på möjligheten att från och med fjärde handelsperioden (efter 2020) drastiskt begränsa möjligheterna att använda internationella krediter i handelssystemet. Detta måste dock vägas mot den negativa effekten en sådan åtgärd skulle ha på finansiella flöden och tekniköverföring till utvecklingsländer.

- **Prisregleringsmekanism**

Exempel på prisregleringsmekanismer är prisgolv vid auktionering av utsläppsrätter och en mekanism som reglerar utsläppsrättspriset genom att påverka utbudet genom en prisregleringsreserv. Kommissionen noterar att prisregleringsmekanismer i grunden ändrar hur handelssystemet fungerar jämfört med dagens system som bygger på att priset bestäms av marknadens aktörer utifrån ett på förhand bestämt utbud av utsläppsrätter och en varierande efterfrågan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget om ändrat tidsschema för auktionering skulle inte föranleda separata ändringar i svensk lagstiftning då auktionsförordningen (1031/2010) gäller som svensk rätt. Förslaget om förtydligt mandat för kommissionen och rapporten om utsläppsmarknadens funktion påverkar ej svensk lagstiftning.

Under 2012 var utsläppsrättspriset i snitt ca 7 euro att jämföra med snittpriset för perioden 2009-2011 som var ca 15 euro. I inledningen av 2013 har priset sjunkit till ca 4-5 euro. Under våren 2008, då klimat- och energipaketet förhandlades, var prisnivån 20-30 euro. CDM-enheter (CER) handlades på sekundärmarknaden för över 20 euro per ton som mest och för ca 12 euro under en längre period. Prisnivån för CDM-enheter under inledningen av 2013 var ca en halv euro per ton.

Förslaget i kommissionens beslutskast bedöms av flera analytiker ha endast begränsad påverkan på utsläppsrättspriset då handelsperiodens totala tillgång på utsläppsrätter lämnas oförändrat. Förslaget bör dock om det antas innebära högre priser på kort sikt och något lägre priser på längre sikt än vad som annars skulle blivit fallet. Kommissionen har inte preciserat vilken prispåverkan de bedömer att förslaget kan medföra och pekar på att detta är svårt att göra. Kommissionen pekar i sin konsekvensbeskrivning på analyser av privata aktörer som menar att utsläppsrättspriset 2013 skulle kunna hamna på nivå 6-13 euro. Analyser av privata aktörer som utgår från att en större mängd utsläppsrätter berörs än vad kommissionen föreslår (1200 miljoner) indikerar att priset 2013-2015 som högst landar i intervallet 14-20 euro. Information om hur mycket priset påverkas nedåt av kommissionens förslag i slutet av tredje handelsperioden redovisas ej av kommissionen.

Påverkan på enskilda och företag sker genom effekten på priset på utsläppsrätter och sekundära effekter på särskilt el- och bränslepriser. Den fria tilldelningen av utsläppsrätter till industrin berörs ej av kommissionens förslag.

Statsbudgeten påverkas genom att auktionsintäkterna kan komma att omfördelas över tiden med kommissionens förslag och eventuellt även påverkas nivåmässigt. Sett över hela den tredje handelsperioden föreslår kommissionen att medlemsstaterna ska auktionera samma antal utsläppsrätter som enligt nu gällande regler. Om de totala auktionsintäkterna 2013-2020 förändras av förslaget beror på om medelpriset på utsläppsrätter under perioden förändras. Det råder delade meningar om och i så fall hur mycket medelpriset på utsläppsrätter påverkas. Kommissionen har inte presenterat några beräkningar för hela den tredje handelsperioden men menar att medlemsstaternas auktionsintäkter kan utjämnas över tiden av en ändrad auktionsprofil och att intäkterna ökar under perioden 2013-2015, för Sveriges del från 139 till 222 miljoner euro. Detta är dock en osäker uppskattning.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att EU ETS är ett mycket viktigt styrmedel för att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen inom EU utan att snedvrída konkurrensen mellan medlemsstaterna. Regeringen eftersträvar att EU ETS utvecklas på ett sätt som säkerställer och främjar dess roll i den europeiska klimatpolitiken.

Nuvarande pris på utsläppsrätter bedöms vara för lågt för att ge tillräckligt incitament för de investeringar i teknik och infrastruktur med låga växthusgasutsläpp som krävs för att EU ska klara sina långsiktiga klimatmål. Ett lågt pris innebär också ökade svårigheter att i längden upprätthålla utbudet på den globala marknaden för utsläppskrediter och innebär åtföljande negativa konsekvenser för överföring av teknik och finansiella resurser till utvecklingsländer. Regeringen ser behov av att stärka trovärdigheten av EU ETS och dess prissignal.

Regeringen stödjer att kommissionen ges mandat att genom kommittologi ändra tidsprofilen för auktionering. Det bör dock förtydligas i handelsdirektivet att ändringar i tidsprofilen enbart kan ske i undantagsfall. Aktörernas förtroende för ETS-marknaden vilar på att den är förutsägbar och ger grund för rationella beslut. Ad hoc-mässiga ingrepp i dessa villkor skulle därför innebära en risk för minskat förtroende för marknaden och kan äventyra dess funktion.

Regeringen stödjer kommissionens förslag att ändra tidsprofilen för auktionering så att 900 miljoner färre utsläppsrätter auktioneras 2013-2015 som ett första steg för att stärka EU ETS och förbättra utsläppsmarknadens funktion. Regeringen anser dock att kommissionens förslag i sig sannolikt inte är tillräckligt för att åstadkomma önskad effekt och ska verka för fortsatt analys och diskussion kring den rapport om utsläppsmarknadens funktion som kommissionen presenterade den 14 november 2012 och som beskriver mer långtgående alternativ för att stärka handelssystemet, i syfte att identifiera förslag som kan bidra till att stärka marknaden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I rådsarbetsgruppen (miljö) har ett tiotal medlemsstater uttryckt stöd för kommissionens förslag att senarelägga auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter. Ett fåtal medlemsstater motsätter sig förslaget. Fortfarande analyserar flera medlemsstater förslaget och saknar officiell position.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande ej kända.

Förslagen/rapporten har ej remitterats av regeringen.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslag till beslut om ändring av handelsdirektivet (2003/87/EG) för att ge kommissionen uttryckligt mandat att genom kommittologi ändra tidsschemat för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS hanteras enligt ordinarie lagstiftningsförfarande (medbeslutande med Europaparlamentet och kvalificerad majoritet i rådet). Förslaget behandlas av miljörådsarbetsgruppen. Fördragsgrund är artikel 192(1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslag om ändrat tidsschema för auktionering av utsläppsrätter i EU ETS (ändring i auktionsförordningen, 1031/2010) hanteras av Klimatförändringskommittén (Climate Change Committee). Beslut kan fattas av kommissionen efter att kommittén röstat för förslag med kvalificerad majoritet.

Rapporten om utsläppsmarknadens funktion innehåller inga lagförslag och rättslig grund är därför ej relevant.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen pekar på att EU ETS är ett europeiskt styrmedel med harmoniserade tilldelningsregler vilka endast kan ändras på kommissionens initiativ.

Förslaget syftar till att ändra tidtabellen för auktionering för att undvika att överskottet av utsläppsrätter växer snabbt vid övergången till den tredje handelsperioden. Föreslagen åtgärd står därmed i proportion till syftet.

Regeringen har ingen invändning mot förslaget på basis av subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till ändrat handelsdirektiv så att kommissionen ges uttryckligt mandat att ändra tidsschemat för auktionering presenterades i rådsarbetsgruppen (miljö) den 7 september 2012. Förslaget om ändrad tidtabell för auktionering samt marknadsrapporten presenterades för Klimatförändringskommittén den 15 november 2012 och för rådsarbetsgruppen (miljö) den 29 november 2012.

Europaparlamentet planerar plenumomröstning den 15 april 2013 om 2012/13:FPM63
förtydligat mandat för kommissionen att ändra tidtabellen för auktionering.

4.2 Fackuttryck/termer