



GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAPOLITISKE UDVALG

Kommissionens forordning 30. juni 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet. **(Intet dokumentnummer).**

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

”Auktioneringsforordningen” (komitésag)

Resumé

Ved vedtagelsen af Klima- og energipakken blev det blandt andet besluttet, at godt halvdelen af de CO₂-kvoter, der skal udgøre EU's kvotemarked i perioden 2013-2020, skal bortauktioneres.

Der skal vedtages regler om auktionering af kvoter inden 30. juni 2010. Kommissionen har den 30. juni 2010 fremlagt et forslag til auktioneringsforordning.

Regeringen er overordnet positiv overfor forslaget med det forbehold, at én central auktionsplatform havde været at foretrække.

Kontoret for EU og
International Energi

6. juli 2010

J nr. 3009-0043

1. Baggrund

Fra 2013 og frem skal en større andel af CO₂-kvoterne i EU auktioneres i stedet for at blive tildelt gratis. Hertil kommer, at den gratis kvotetildeling fastlægges efter ens regler over hele EU.

Europa-Kommissionen har den 6. april 2010 fremlagt udkast til en ny forordning om auktionering af CO₂-kvoter fra 2013 (og fra 2012 for luftfartskvoter). Et revideret udkast er fremlagt 3. juni 2010. Et tredje udkast er fremlagt den 30. juni 2010.

Forslaget har været drøftet i Europa-Kommissionens Klimakomité 16. april, 18. maj og 9. juni 2010. Det forventes, at der skal stemmes om forslaget i Klimakomitéen 14. juli 2010.. Forslaget skal ifølge kvotedirektivet vedtages endeligt af Kommissionen senest 30. juni 2010, og forordningen skal træde i kraft umiddelbart herefter.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (kvotedirektivet), ændret ved



- Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004,
- Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2008/101/EF af 19. november 2008,
- Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009.

hvorefter Kommissionen senest 30. juni 2010 vedtager en forordning om auktionering af CO₂-kvoter.

Sagen behandles i komitologiprocedure (forskriftsproceduren med kontrol), jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

2. Formål og indhold

Kommissionens forslag sigter på at sikre, at kvoteauktionerne er åbne, gennemsigtige, harmoniserede, ikke-diskriminerende, forudsigelige og omkostningseffektive. Desuden ønsker man at undgå at svække det sekundære kvotemarked (kvotebørserne m.m.).

I korte træk indeholder forslaget følgende elementer:

1. Europa-Kommissionen og de medlemslande, der ønsker at være en del af den centrale platform udpeger efter EU-udbud en fælles auktionsplatform for en periode på højst 5 år.
2. Et medlemsland kan fravælge den fælles platform under pkt. 1 og lave sin egen platform for en treårig periode, med mulighed for forlængelse i 2 år. Herefter skal forholdene omkring andre platforme end den centrale vurderes, herunder samspillet med den centrale platform. På baggrund af dette konkluderes om og under hvilke betingelser eventuelle nationale platforme kan videreføres. De enkelte medlemslande kan ikke koble sig op på andre medlemslandes platforme.
3. Der udpeges en auktionarius, der på medlemsstaternes vegne gennemfører salget af kvoter og sørger for at fordele salgsprøvetil medlemslandene.
4. Der skal være adgang til auktioner på ikke diskriminerende vilkår for driftsledere, investeringsfirmaer og banker. Andre kan få adgang efter særlige regler. Auktionarius og andre, som er tæt knyttet hertil kan ikke byde på kvoteauktioner.



5. Auktionerne skal afvikles med lukkede bud, have én budrunde og resultere i én fælles pris på kvoter solgt på den pågældende auktion.
6. Der læges op til at der handles 2-dages spot eller 5-dages futures, idet dette først vil blive fastlagt ved EU-udbuddet af platformen. I overgangsperioden frem til etableringen af den centrale platform kan dog auktioneres forwards og futures.
7. Der er en række bestemmelser om clearing (afdækning af risiko mellem køber og sælger) samt om settlement (overføring af kvoter fra sælger til køber og penge fra køber til sælger).
8. Der skal publiceres en auktionskalender, der specificerer hvornår og hvor meget som auktioneres. Der afholdes ugentlige auktioner af almindelige kvoter og to-månedlige for luftfartskvoter. For eventuelle nationale plaforme skal auktioneres i et jævnt tempo, dog indenfor et volumen på 10-20 mio. kvoter pr. auktion. Der auktioneres mindre i august, og visse helligdage friholdes.
9. Der er mulighed for tidlige auktioner (inden 2013).
10. Hvis der er for få bud, eller auktionsprisen bliver væsentligt under børsprisen, aflyses auktionen og kvoterne fordeles på de kommende auktioner.
11. Der er en række regler til imødegåelse af svindel, markedsmissbrug, pengevidvask, terrorfinansiering m.v. Der er desuden en række punkter, hvor EU's lovgivning omkring finansielle markeder dækker auktionerne. Disse regler vurderes ikke at give Danmark problemer.
12. Der udpeges en person til at overvåge auktionerne med henblik på at sikre, at disse afvikles i overensstemmelse med formålet.
13. Der er en række regler om gebyrer, sikkerhedsstillelse, misligholdelse og lignende.
14. En række detaljer i forbindelse med auktionerne fastlægges først i forbindelse med udbuddet af auktionsplatformen. Fx gebyrer, auktionerede produkter m.m.



3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet inddrages i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, jf. art. 5a i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der er tale om et forordningsudkast, som udmønter en hjemmel i direktiv 2003/87/EF. Der er således i forbindelse med vedtagelsen af direktivet taget stilling til spørgsmålet om nærhedsprincippet.

5. Gældende dansk ret

Direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) og direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) er gennemført i dansk lovgivning ved lov om CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 348 af 9. maj 2008, som ændret ved lov nr. 1267 af 16. december 2009 (kvoteregulering af luftfart).

En vedtagelse af forordningen vil ikke nødvendiggøre yderligere dansk lovgivning, idet en forordning vil være gældende dansk ret.

6. Konsekvenser

Det samlede antal kvoter til auktionering på EU-niveau ligger på godt 1 mia. årligt. Det endelige tal kendes dog ikke før ultimo 2010, når regler for tildeling af gratis kvoter er fastlagt.

Klima- og Energiministeriet beregnede i forbindelse med vedtagelsen af EU's kvotedirektiv på Rådsmøde i december 2008, at Danmark i perioden 2013-20 årligt kan få ca. 16,5 mio. kvoter til auktionering (inklusive de særlige luftfartskvoter). Ved kvotepriser på eksempelvis 5-30 Euro kan dette give et provenu på 0,6-3,7 mia. kr. årligt i gennemsnit i perioden 2013-20.

Der er ingen umiddelbare miljømæssige konsekvenser ved at overgå fra gratis-tildeling af kvoter til auktionering. Virksomhederne, der fremover skal købe flere af deres CO₂-kvoter, vil opleve en kapitalomkostning til købet, men den marginale omkostning forbundet ved kvotesystemet vil ikke være anderledes end ved gratis-tildeling. Studier har



dog vist, at afsætning af en reserve af kvoter til gratis tildeling til etablering af nye elproducerende anlæg, hvor nogle lande har differentieret mængden af gratis kvoter ift. hvilket brændsel der tænkes anvendt, kan have nogle u hensigtsmæssige virkninger. Dette problem undgås ved overgang til fuld auktionering af kvoter til elsektoren.

Forslaget har begrænsede administrative konsekvenser for erhvervs livet, idet mange virksomheder allerede er bekendte med køb og salg af kvoter.

Forslaget har begrænsede administrative konsekvenser for staten og ingen for det offentlige i øvrigt. Vælger Danmark at lave sin egen auktionsplatform, vil der være større omkostninger for staten end hvis Danmark tilslutter sig en central platform. Forslaget har ikke konsekvenser for EU's budget.

De administrative omkostninger ved etablering og drift af auktionerings platform(ene) dækkes gennem gebyrer på salget, og reducerer derfor det provenu staten modtager fra salget. Omkostningerne kan derfor blandt andet afhænge af antallet af platforme.

7. Høring

Europa-Kommissionen foranstaltede i perioden juli 2009 en åben høring om principperne for auktionering af CO₂-kvoter. Herunder om timing, auktionsmetoder, antal auktionsplatforme m.m. Under høringen fremkom en række foreløbige holdninger fra virksomheder, organisationer og medlemsstater.

Virksomhedernes primære kommentarer gik på at én central platform var at foretrække og at elproducenterne lægger stor vægt på at kunne handle futures på auktionerne, idet de oftest tegner langsigtede kontrakter og derfor foretrækker at have kendskab til omkostningerne til kvoter.

Danmark har overfor Kommissionen påpeget dette ønske fra elproducenterne, idet der i forslaget ikke lægges op til handel med egentlige futures på auktionerne. Kommissionen begrundede beslutningen i at kompleksiteten ved auktionerne ønskes begrænset og at futures forventes udbudt fra det sekundære marked i tilstrækkeligt omfang. Der var ikke andre lande, der umiddelbart støttede op om Danmarks bekymring.

Forslaget har været i høring i klima- og energi specialudvalget d. 22.4-26.4 2010. Blandt de indkomne høringssvar er det kun Landbrug & Fødevarer der har haft bemærkninger. Landbrug og Fødevarer (L&F) bakker op om, at regeringen arbejder for én fælles auktionsplatform. En central auktionsplatform skal sikre ens håndtering og ens afvikling af auktio-



nerne samt sikre, at virksomhederne har ens vilkår. Hvis et flertal i klimakomiteen alligevel vælger, at der udover en central platform skal være mulighed for flere auktionsplatforme finder L&F det helt afgørende, at omkostninger til køb af kvoter ikke påvirkes negativt heraf. Det er ligeledes afgørende, at der ikke opstår forskellige praksisser for auktionsafviklinger, som kan skabe grundlag for ulige konkurrencevilkår mellem virksomhederne. Det er vigtigt for L&F, at CO2 kvotesystemet kan fungere mest omkostningseffektivt for de involverede parter og på lige vilkår. Eventuelle nationale forskelle må naturligvis ikke kunne få betydning for de involverede virksomheders adgang til kvoter. L&F finder, at det herunder er vigtigt at fastholde, at etablering af auktionssystemet ikke må medføre, at virksomhedernes køb og salg af kvoter påvirkes negativt af en administrativ proces, hvilket vil være til skade for europæisk og dansk konkurrenceevne.

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der vurderes ikke at være de store uenigheder mellem landene hvad angår auktionernes format, timing, adgangsregler m.v. Dog er der fra bl.a. UK rejst spørgsmål ved fornuften i forordningens krav om, at auktionsplatforme skal være regulerede markeder efter bestemmelserne i kapitel 3 i MiFID direktivet (Direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004).

Det centrale diskussionsemne har været spørgsmålet om, hvorvidt der skal være én central auktionsplatform, eller om der skal være (mulighed for) flere.

4 lande har markeret modstand mod én centraliseret platform og ønske om at kunne drive deres egen auktionsplatform. To af disse har allerede etableret auktionsplatforme for perioden 2008-12, og disse ønskes beskyttet/videreført.

Stort set alle andre lande markerer opbakning til én central auktionsplatform og modstand mod muligheden for opt-out fra denne. Det vurderes dog umiddelbart som usandsynligt, at udkastet vil blive stemt ned på grund af denne modstand. En række af disse lande overvejer hvorvidt de vil etablere deres egne platforme i en situation, hvor det ikke lykkes at etablere kun én fælles platform, med deltagelse af samtlige lande.

Det forekommer dog sandsynligt, at kun et meget lille antal lande reelt vil stå uden for den fælles platform, idet det er ressourcekrævende at opstarte en national platform, og at mange lande kun har en relativ begrænset andel af kvoterne. Det vurderes derfor, at den centrale platform vil få et stort volumen og blive den mest betydende platform.



Kommissionen lægger op til, at de enkelte lande 3 måneder efter endelig vedtagelse af af forordningen skal meddele, om de vil tiltræde den centrale platform.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Klima- og Energiministeriet har fået gennemført en konsulentundersøgelse, hvor konsulenten blev anmodet om at vurdere forskellige auktionsplatforme i forhold til de overordnede formål, kvoteauktioner skal tilgodeses, jf. ovenfor.

Konsulenten vurderede, at én central auktionsplatform ville være mest hensigtsmæssig ud fra en række kriterier om gennemsigtighed, markedspåvirkning, ikke-diskriminering, forudsigelighed, omkostninger for virksomheder og medlemslande, harmonisering og prissignal. Omvendt vurderedes en separat dansk platform som den dårligste løsning. Herimellem vurderedes tre "mellemløsninger", som konsulenten ligeledes blev bedt om at vurdere, at ligge: (1) auktionering via et andet lands auktionsplatform, (2) et miks af en central og enkelte nationale platforme samt (3) opbygning af en regional platform fra bunden, fx i Norden. Disse tre "mellemløsninger" vurderedes nogenlunde lige gode. Det bemærkes, at løsning 1 og 3 ikke er mulige i henhold til det foreliggende udkast til auktioneringsforordning.

Regeringen havde foretrukket et forslag med én central auktionsplatform, idet landene ellers risikerer at modvirke hinanden ved, at forskellige auktioner falder over hinanden og der derved skabes ikke ens vilkår for alle aktører.

Regeringen finder det positivt, at forslaget tilgodeser:

- En restriktiv mulighed for opt-out, hvorved den centrale platform kan opretholde en betydelig volumen.
- En afbalancering af hensynet til provenu overfor virksomhedernes muligheder for enkel, transparent og lige adgang til auktionkvoter ved blandt andet at lægge et jævnt auktionstempo med hyppige auktioner.
- Hensynet til retfærdighed og efficiens ved at fastsætte auktioner med lukkede bud og fælles pris (en fordel for især mindre kvotevirksomheder uden særligt mandskab til at følge kvotemarkedet).
- Mulighed for tidlige auktioner (inden 3. periode), idet dette giver virksomhederne et prissignal i god tid, så de kan disponere deres produktionsbeslutninger uden stor usikkerhed på kvotepriisen.



- Ens behandling af luftfartskvoter og andre kvoter undtagen hvor forskellen i volumen m.m. berettiger dette.
- At der skabes tillid til systemet gennem en mekanisme til overvågning af auktionerne, herunder omkostninger ved og provenu fra auktionerne.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.