



Notat til Folketingets Europaudvalg

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

Komitesag: Ændring af auktionstidsplanen for CO2-kvoter, der er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010.

Kontor/afdeling
EUFUT

2. januar 2014

1. Resumé

J nr. 2013-350

EU-Kommissionen har den 19. december 2013 offentliggjort et revideret forslag til ændring af den auktionstidsplan for CO2-kvoter der er fastsat i EU-Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010. EU-Kommissionen foreslår, at forsinke auktioneringen af 900 mio. CO2-kvoter fra årene 2014-16 til årene 2019-20. Med henblik på at fremskynde forslaget vedtagelse har Kommissionen d. 19. december 2013 indkaldt til et ekstraordinært møde i Klimakomiteen d. 8. januar 2014, hvor forslaget er sat på dagsordenen til afstemning. Forslaget påvirker ikke beskyttelsesniveauet. Regeringen støtter forslaget, som er en beskeden teknisk ændring af det oprindelige forslag og en følge af den forsinkede vedtagelse af det såkaldte 'backloading-forslag'.

suntg

Energistyrelsen

J nr.
Ref. skn/slr

2. Baggrund

Europa-Parlamentet og Rådet har for nylig opnået enighed om vedtagelse af et ændringsforslag til EU-Kommissionens forslag fra juli 2012 til ændring af Kvotehandelsdirektivet, hvormed Kommissionen bemyndiges til at fremlægge et forslag om forsinket auktionering af 900 mio. kvoter i perioden 2013-20.

Direktivændringsforslaget blev i november 2012 efterfulgt af et forslag fra EU-Kommissionen om at ændre Kommissionsforordning 1031/2010 (auktioneringsforordningen). EU-Kommissionen foreslog dengang, at udskyde auktionering af 900 mio. kvoter fra årene 2013-15 til årene 2019-20. Kommissionen har valgt at kalde denne forsinkelse for "backloading".

Pga. den forsinkede vedtagelse af ændringsforslaget til Kvotehandelsdirektivet er det ikke længere muligt at tilbageholde kvoter allerede fra 2013, hvorfor Kommissionen d. 19. december 2013 har fremlagt et revideret forslag til ændring af auktioneringsforordningens auktionstidsplan.

Kommissionen ønsker, at forslaget træder i kraft hurtigst muligt. Med



henblik på at fremskynde forslaget vedtagelse har Kommissionen d. 19. december 2013 indkaldt til et ekstraordinært møde i Klimakomiteen d. 8. januar 2014, hvor forslaget er sat på dagsordenen til afstemning. På denne baggrund er der tale om en relativt kort frist for medlemsstaternes stillingtagen op til juleferien, hvilket dog kan ses i relation til, at der er tale om en relativt beskedent teknisk ændring af EU-Kommissionens oprindelige forslag fra 2012.

3. Formål og indhold

Det reviderede forslag indebærer, at der forsinkes 900 mio. CO₂-kvoter fra årene 2014-16 til årene 2019-20. I 2014 reduceres mængden af CO₂-kvoter der auktioneres i EU med 400 mio. CO₂-kvoter, i 2015 med 300 mio. CO₂-kvoter, og i 2016 reduceres med 200 mio. CO₂-kvoter. Dette svarer til de årlige mængder i EU-Kommissionens oprindelige forslag, idet opstarten blot forsinkes fra 2013 til 2014. De tilbageholdte CO₂-kvoter auktioneres i 2019 og 2020 med hhv. 300 mio. og 600 mio.

Forslaget har indbygget en mekanisme, som automatisk vil nedjustere mængden af kvoter der forsinkes i 2014, såfremt vedtagelsen af forslaget måtte trække ud tidsmæssigt. Mængden af kvoter der forsinkes i 2014 vil blive reduceret med 100 mio. CO₂-kvoter, for hvert kvartal i 2014, hvor tilbageholdelsen af CO₂-kvoter ikke måtte være nået at træde i kraft.

Hvis der pga. ovennævnte mekanisme forsinkes færre end 400 mio. CO₂-kvoter i 2014 forsinkes et tilsvarende antal ekstra CO₂-kvoter fordelt ligeligt over årene 2015 og 2016. Der vil således under alle omstændigheder blive tilbageholdt 900 mio. CO₂-kvoter i perioden 2014-16. EU-Kommissionen har fremsendt nedenstående forklarende tabel, som dog ikke indgår i selve forslaget.

Tabel: Årlig tilbageholdelse af kvoter, afhængigt af forslagets opstart.

	2014	2015	2016
Januar 2014	400	300	200
Februar 2014	400	300	200
Marts 2014	400	300	200
April 2014	300	350	250
Maj 2014	300	350	250
Juni 2014	300	350	250
Juli 2014	200	400	300
August 2014	200	400	300
September 2014	200	400	300
Oktober 2014	100	450	350
November 2014	100	450	350
December 2014	100	450	350

Forslaget indeholder endvidere nogle tekniske bestemmelser, som vedrører medlemslande, der i stedet for at auktionere CO₂-kvoter, har fået midlertidig særtilladelse til at tildele gratis kvoter til elproducenter. Dan-



mark er ikke omfattet af denne særregel, hvorfor disse tekniske bestemmelser ikke beskrives nærmere i dette notat.

Forslaget vil alene ændre timingen/tidsprofilen i auktionerne, men det vil ikke påvirke den samlede mængde af CO₂-kvoter, der skal auktioneres i EU frem mod 2020.

EU-Kommissionens forslag adresserer den problemstilling, at overskuddet af CO₂-kvoter ifølge EU-Kommissionen kan stige til ca. 2 mia. kvoter.

Kommissionen anfører, at udskudt auktionering på kort sigt forventes at bidrage til at stabilisere kvoteprisen.

Forslaget ledsages ikke af en opdateret konsekvensanalyse, idet EU-Kommissionen offentliggjorde en konsekvensanalyse i forbindelse med det oprindelige forslag. I forslagets betragtninger henvises bl.a. til denne konsekvensanalyse og andre analyser.

Forslaget vil træde i kraft dagen efter offentliggørelse i EU-tidende.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog d. 10. december 2013 et ændringsforslag til EU-Kommissionens forslag fra juli 2012 til ændring af Kvotehandelsdirektivet, hvormed Kommissionen bemyndiges til at foreslå forsinket auktionering af 900 mio. CO₂-kvoter i perioden 2013-20 i komiteprocedure. Europa-Parlamentet betingede støtten til forslaget af en analyse, som viser, at industrien ikke vil blive udsat for en signifikant risiko for CO₂-lækage som følge af forslaget.

I forhold til det nærværende forslag om ændring af auktioneringsforordningen inddrages Europa-Parlamentet efter komiteproceduren.

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

Direktiv 2003/87/EF (kvotehandelsdirektivet) og direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) er gennemført i dansk lovgivning ved lov om



CO2-kvoter.

7. Konsekvenser

En vedtagelse af ændringen til auktioneringsforordningen vurderes ikke at nødvendiggøre yderligere dansk lovgivning. Forordningen vil have direkte bindende retsvirkning i medlemslandene.

Forslaget kan have potentielt betydelige konsekvenser for medlemsstaternes – herunder Danmarks – provenu fra salg af CO2-kvoter. I første omgang i årene 2014-15 og senere i årene 2019-20. Over perioden frem til 2020 må forslaget forventes at være nogenlunde provenuneutralt. Den fremtidige kvotepris – samt den isolerede effekt af en udskydelse af 900 mio. CO2-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, der blev offentliggjort i forbindelse med Kommissionens oprindelige forslag i 2012, beror på estimater fra en række markedsanalytikere:

- Markedsanalytikerne forventede dengang, at den foreslåede udskydelse isoleret set vil øge kvoteprisen. Kommissionen havde fremlagt et regneeksempel, baseret på disse estimater, som anslog, at Danmarks provenu vil stige med ca. 875 mio. kr. i perioden 2013-15 ved udskydelse.
- Omvendt er det også muligt, at forslaget ikke påvirker kvoteprisen i tilstrækkeligt omfang til at kompensere for det mindre antal auktionerede kvoter. I så fald ville konsekvensen af forslaget med daværende kvoteprisskøn være, at Danmarks provenu falder med op mod 400 mio. kr. i perioden 2013-15.

Det fremgik ikke dengang, hvad konsekvensen bliver i 2016-2020, hvor de tilbageholdte CO2-kvoter auktioneres.

Siden EU-Kommissionen i 2012 offentliggjorde sin konsekvensanalyse er kvoteprisen faldet til et lavere niveau. Og forskellige markedsanalytikere synes p.t. at have lavere forventninger til den potentielle stigning i kvoteprisen som følge af forslagets vedtagelse. Kvoteprisen har, i forbindelse med Europa-Parlamentets indledende afvisning af forslaget i foråret 2013, kortvarigt været nede omkring 20 kr.. Kvoteprisen svingede efter Europa-Parlamentets vedtagelse af forslaget i december 2013 kortvarigt op over 35 kr.

I det omfang forslaget har en længerevarende indvirkning på kvoteprisen i opadgående retning, vil forslaget have økonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv i den indledende del af perioden frem mod 2020, mens effekten over hele perioden må forventes at være nogenlunde neutral.

Forslaget påvirker ikke beskyttelsesniveauet.



8. Høring

Indeværende notat har været sendt i høring i klima-, energi- og bygningspolitisk specialudvalg i perioden d. 20. december 2013 – 2. januar 2014. Der er indkommet følgende høringssvar:

Landbrug & Fødevarer forholder sig skeptiske overfor Kommissionens forslag og finder det problematisk, at konsekvenserne af forslaget, herunder særligt for kvoteprisen, er præget af stor usikkerhed. Landbrug & Fødevarer mener derudover, at en strukturel ændring som Kommissionens forslag bør følge af mere grundig analyse og reform af EU's klima- og energipolitik.

Vedvarende Energi støtter forslaget, men foreslår, at kvoter svarende til 900 tons CO₂ tilbageholdes således at kvoter svarende til 700 mio. tons CO₂ tilbageholdes i 2014 og 200 mio. tons CO₂ i 2015 for derved at undgå en udskydelse i forhold til den oprindeligt planlagte tilbageholdelse.

Kommissionens forslag til ændring af kvotedirektivet har været sendt i teknisk høring af Energistyrelsen i perioden 21. – 31. august 2012 samt i kort skriftlig høring i Klima-, Energi- og Byggepolitisk Specialudvalg d. 13. september 2013. Der henvises til høringssvarene fra høringen af direktivændringen, som er resumeret i samlenotat om ændringen af kvotehandelsdirektivet, der blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 16. september 2013.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet på et møde i klimakomiteen d. 11. december 2013, hvor en række lande udtrykte sympati for Kommissionens forslag, mens kun få lande var skeptiske.

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. En mulig måde at indfri disse målsætninger er at annullere CO₂-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 foretrækker, at der annulleres CO₂-kvoter og arbejder derfor for strukturelle reformer af kvotemarkedet.

Regeringen kan dog i lyset af forhandlingssituationen som et første skridt støtte Kommissionens forslag om midlertidig forsinkelse af CO₂-kvoter.

Regeringen har støttet op om EU-Kommissionens forslag til ændring af kvotedirektivet for at præcisere rækkevidden af EU-Kommissionens beføjelser. Regeringen har i den forbindelse valgt - i samarbejde med andre lande - at afgive en erklæring om behovet for en strukturel reform af kvotehandelssystemet.

Regeringen kan tiltræde forslaget om ændring af auktioneringsforordningen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Komité sagen om ændring af auktioneringsforordningen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Grundnotat om Kommissionens forslag til ændring af kvotedirektivet er oversendt til Folketinget den 28. september 2012. Samlenotater om sagen er oversendt den 25. februar 2013 og d. 16. september 2013. Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg ved samråd d. 1. marts 2013 og igen d. 20. september 2013.