



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.1.2014
COM(2014) 20 final

2014/0011 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT

**om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens
utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2014) 17 final}
{SWD(2014) 18 final}

MOTIVERING

1. INLEDNING

I början av den tredje handelsperioden (2013–2020) kännetecknades EU:s utsläppshandelssystem av stor obalans mellan tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter, vilket ledde till ett överskott på omkring 2 miljarder utsläppsrätter som förväntas växa under de kommande åren till mer än 2,6 miljarder utsläppsrätter 2020. Skälet till obalansen är framför allt bristande överensstämmelse mellan å ena sidan tillgången på utsläppsrätter vid auktionerna, som fastställs på ett mycket strikt sätt, och å andra sidan efterfrågan på dem, som är flexibel och påverkas av konjunkturcykler, priser på fossila bränslen och andra faktorer. Svagare efterfrågan går vanligtvis hand i hand med minskad tillgång. På koldioxidmarknaden i EU är detta emellertid inte fallet när det gäller tillgången vid auktionerna under dagens regelverk.

EU:s utsläppshandelssystem inrättades för att uppnå målen för utsläppsminskningarna i EU på ett harmoniserat och kostnadseffektivt sätt. Miljömålet säkras med hjälp av taket, men eftersom det finns ett stort överskott minskar incitamenten för att investera i minskade koldioxidutsläpp, vilket påverkar systemets kostnadseffektivitet negativt. De ekonomiska aktörerna fattar sina investeringsbeslut mot bakgrund av överutbudet av utsläppsrätter på marknaden och den prissignal som är förknippad med detta, men samtidigt ökar de totala kostnaderna för problemen med klimatförändringarna på medellång och lång sikt. Kort sagt, om dessa obalanser inte rättas till kommer de att få stora konsekvenser för om EU:s utsläppshandelssystem ska kunna uppfylla sitt mål i framtiden på ett kostnadseffektivt sätt, då mycket högre nationella utsläppsmål skulle krävas än vad som fallet i dag¹.

Målet för utsläppen av växthusgaser 2030, som fastställts inom den klimat- och energipolitiska ramen, kommer förmodligen att leda till att en mer ambitiös linjär reduktionsfaktor tillämpas från och med början av fas 4 under 2021. Detta skulle gradvis lindra obalansen på marknaden över tid. Konsekvensbedömningen för 2030 års ram visar emellertid att en mer ambitiös linjär faktor inte räcker för att råda bot på de negativa konsekvenserna av den allvarliga obalansen på marknaden. Samtidigt skulle den också lämna EU:s utsläppshandelssystem utan skydd mot framtida oväntade och plötsliga efterfrågechocker.

Undantag från bestämmelserna i direktivet skulle därför behövas i syfte att skapa en stabilitetsreserv för marknaden.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Som en kortsiktig lösning för att dämpa effekterna av överskottet beslutades att senarelägga ("back-load") auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter under de första åren av fas 3. I det sammanhanget bekräftade kommissionen återigen sitt åtagande att lägga fram handlingsalternativ i syfte att anta ytterligare lämpliga strukturåtgärder för att stärka utsläppshandelssystemet under fas 3².

¹ COM(2012) 652 final.

² COM(2012) 416 final.

Med tanke på att överskottet är strukturellt och långsiktigt krävs ytterligare insatser för att stärka EU:s utsläppshandelssystem, så att en kostnadseffektiv övergång till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp ska kunna säkerställas. Kommissionens rapport om tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012³, från november 2012, innehåller en icke uttömmande lista med sex alternativ för strukturella reformer av EU:s utsläppshandelssystem. Diskussionen under det offentliga samråd som följde efter rapporten resulterade i ytterligare ett alternativ – upprättandet av en reserv för marknadsstabilitet som kan göra tillgången vid auktionerna på utsläppsrätter mer flexibel och öka motståndskraften mot störningar.

En konsekvensbedömning och en sammanfattning offentliggörs tillsammans med detta förslag. Konsekvensbedömningen visar att upprättandet av en reserv för marknadsstabilitet kan bidra till att rätta till dagens obalanser, och skulle också göra utsläppshandelssystemet mera motståndskraftigt mot eventuella framtida händelser i stor skala som allvarligt kan störa balansen mellan tillgång och efterfrågan. När det gäller de olika aspekter som rör utformningen visar den att en anpassning av reserven för marknadsstabilitet i förhållande till det totala antalet utsläppsrätter i omlopp har fördelen att inte bara förändringar i efterfrågan till följd av makroekonomiska förändringar fångas upp, utan också till följd av effekter av andra faktorer, t.ex. kompletterande politiska åtgärder, samt även förändringar på utbudssidan som t.ex. inflöde av internationella krediter.

3. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

För att garantera förutsägbarhet ska reserven för marknadsstabilitet utformas som en objektiv och regelbaserad mekanism som ligger till grund för ”automatisk” justering av auktionsvolymerna enligt förutbestämda villkor som ska tillämpas från och med utsläppshandelssystemets fas 4 med början 2021. Även om konsekvensbedömningen har visat att ett upprättande av reserven för marknadsstabilitet redan under fas 3 skulle innebära fördelar för en starkare och effektivare koldioxidmarknad, förväntas en senareläggning skapa viss tillfällig lättnad under de kommande åren. Reservan för marknadsstabilitet föreslås därför upprättas i början av fas 4, så att marknadsaktörerna får ledtid för anpassning till införandet av reserven och tillräcklig rättslig säkerhet under fas 3 av EU:s utsläppshandelssystem.

Reserven för marknadsstabilitet som beskrivs i detta förslag fungerar genom att justeringar görs av årliga auktionsvolymerna i lägen då det totala antalet utsläppsrätter i omlopp ligger utanför ett visst fördefinierat område, enligt följande:

- (a) Om det totala överskottet är mer än 833 miljoner utsläppsrätter tillförs reserven utsläppsrätter genom minskning av framtida auktionsvolymerna, i syfte att dämpa instabiliteten på marknaden till följd av ett stort tillfälligt överskott i EU:s utsläppshandelssystem.
- (b) Om det totala överskottet är mindre än 400 miljoner utsläppsrätter tas utsläppsrätter från reserven och läggs till framtida auktionsvolymerna, i syfte att dämpa instabiliteten på marknaden till följd av ett stort tillfälligt underskott i EU:s utsläppshandelssystem.

Utsläppsrätter tillförs således eller tas ifrån reserven för marknadsstabilitet i förhållande till det totala antalet utsläppsrätter i omlopp. Denna indikator är ett direkt mått på den faktiska obalansen mellan tillgång och efterfrågan, och är således att föredra framför mera indirekta och osäkra mått för viktiga marknadskrafter, som t.ex. BNP, bränslepriser, väder och

³ COM(2012) 652.

nederbörd osv. Områdets nedre och övre gränser fastställdes efter samråd med berörda aktörer och återspeglar det område inom vilket erfarenheterna visar att marknaden fungerade korrekt.

För att förutsägbarhet och mer gradvisa förändringar av reserven för marknadsstabilitet ska kunna säkerställas skulle en förutbestämd volym på 100 miljoner utsläppsrätter per år tas ifrån reserven när villkoren är uppfyllda. Denna kvantitet motsvarar omkring 5 % av de nuvarande utsläppen inom EU:s utsläppshandelssystem per år, vilket utifrån tidigare erfarenheter borde räcka för att klara även mycket plötsliga och kraftiga ökningar av efterfrågan.

Införandet av en reserv för marknadsstabilitet kan innebära en avsevärd förändring av hur EU:s utsläppshandelssystem ser ut och fungerar. Tidiga lärdomar av tillämpningen av reglerna för reserven kan visa sig vara värdefulla och göra det möjligt att förbättra reglernas utformning. Samtidigt är förutsägbarhet och stabilitet viktigt för en framgångsrik koldioxidmarknad. För att rätt balans ska kunna uppnås föreslås att en översyn med särskild fokusering på vissa reservparametrar görs senast 2026.

Förslaget innehåller också bestämmelser med syfte att jämna ut tillgången vid auktionerna under åren kring övergångarna mellan handelsfaserna i de fall standardvärdena annars skulle ha lett till kraftiga förändringar. Denna effekt är volymneutral över treårsperioden och består av ett enkelt genomsnitt av årliga volymer som dämpar möjliga övergångseffekter och tillfälliga effekter på tillgången vid auktionerna till följd av villkoren i direktiv 2003/87/EG och kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 för slutet av perioden med avseende på t.ex. utsläppsrätter som finns kvar i nya deltagares reserv vid slutet av perioden, utsläppsrätter som inte fördelats till följd av nedläggning eller i enlighet med undantaget för modernisering av elsektorn. Om den volym utsläppsrätter som skulle auktioneras ut under periodens sista år överstiger det genomsnittliga antal som ska auktioneras ut under de två följande åren med mer än 30 % ska skillnaden fördelas lika över dessa år. Denna bestämmelse bygger på erfarenheterna från övergången från fas 2 till fas 3 i EU:s utsläppshandelssystem, och innebär att en upprekning av övergångsvillkorens negativa konsekvenser kan undvikas.

Förslaget har samma rättsliga grund som direktiv 2003/87/EG. Med tanke på dess bakgrund och tidsmässiga tillämpningsområde läggs det fram som en del av 2030 års klimat- och energipolitiska ram för EU.

EU:s rätt att agera bygger på det faktum att EU:s utsläppshandelssystem fungerar som ett system för hela unionen på ett fullständigt harmoniserat sätt. Det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

2014/0011 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT

om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁴,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande⁵,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- 1) Enligt artikel 10.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG⁶ ska en rapport om koldioxidmarknadens funktion varje år lämnas in till Europaparlamentet och till rådet.
- 2) Kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012⁷ identifierade behovet av åtgärder för att rätta till strukturell obalans mellan tillgång och efterfrågan. Enligt konsekvensbedömningen för 2030 års klimat- och energipolitiska ram⁸ förväntas denna obalans fortsätta, och skulle inte åtgärdas tillräckligt genom en anpassning av den linjära utvecklingen till ett striktare mål inom denna ram. En ändring av den linjära faktorn ändrar bara taket gradvis. Överskottet skulle därmed också bara gradvis minska, och verksamheten på marknaden skulle behöva fortsätta under mer än ett decennium med ett överskott på runt 2 miljarder utsläppsrätter eller mer. För att komma till rätta med detta problem och göra EU:s utsläppshandelssystem mer motståndskraftigt mot obalanser bör en reserv för marknadsstabilitet upprättas. För att säkerställa rättslig säkerhet beträffande tillgången vid auktionerna under fas 3 och möjliggöra justering av ledtiderna när ändringarna införs bör reserven för marknadsstabilitet upprättas från och med fas 4 med start 2021. För att behålla så stor förutsägbarhet som möjligt bör klara regler införas för att tillföra utsläppsrätter till reserven och ta ut dem från reserven. När villkoren är uppfyllda, med början 2021, bör utsläppsrätter motsvarande 12 % av antalet utsläppsrätter i omlopp år x-2 tillföras reserven. Ett motsvarande antal utsläppsrätter bör tas ut från reserven när det totala antalet utsläppsrätter i omlopp understiger 400 miljoner.
- 3) Utöver upprättandet av reserven för marknadsstabilitet bör dessutom några konsekvensmässiga ändringar göras av direktiv 2003/87/EG för att säkerställa konsekvens och smidig funktion hos utsläppshandelssystemet. Framför allt kan tillämpningen av direktiv 2003/87/EG leda till att stora volymer av utsläppsrätter

⁴ EUT C , , s. .

⁵ EUT C , , s. .

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.

⁷ COM(2012) 652 final.

⁸ Hänvisning.

auktioneras ut vid slutet av varje handelsperiod, vilket kan underminera stabiliteten på marknaden. För att undvika en situation med obalans på marknaden när det gäller tillgången på utsläppsrätter i slutet av en handelsperiod och i början av nästa, med möjliga splittrande effekter för marknaden, bör bestämmelser införas om att delar av en stor ökning av tillgången i slutet av en handelsperiod ska auktioneras ut under de två första åren av nästa period.

- 4) Kommissionen bör se över hur reserven för marknadsstabilitet fungerar mot bakgrund av erfarenheterna av tillämpningen av den. Vid översynen av hur reserven för marknadsstabilitet fungerar bör man särskilt beakta huruvida reglerna för att tillföra utsläppsrätter till reserven är lämpliga med avseende på syftet, nämligen att rätta till strukturell obalans mellan tillgång och efterfrågan.
- 5) Artiklarna 10 och 13.2 i direktiv 2003/87/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1 **Reserv för marknadsstabilitet**

1. En reserv för marknadsstabilitet ska upprättas, och vara i drift från och med den 1 januari 2021.
2. Kommissionen ska offentliggöra det totala antalet utsläppsrätter i omlopp varje år, senast den 15 maj påföljande år. Det totala antalet utsläppsrätter i omlopp år x ska motsvara det kumulativa antalet utsläppsrätter som utfärdats under perioden sedan den 1 januari 2008, inbegripet det antal som utfärdats i enlighet med artikel 13.2 i direktiv 2003/87/EG under den perioden samt rätt att utnyttja internationella reduktionsenheter som tillämpats av anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem för utsläpp till och med den 31 december år x, minus det kumulativa antal ton kontrollerade utsläpp från anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem mellan den 1 januari 2008 och den 31 december år x, utsläppsrätter som annullerats i enlighet med artikel 12.4 i direktiv 2003/87/EG och antalet utsläppsrätter i reserven. Utsläpp under treårsperioden 2005–2007, samt utsläppsrätter som utfärdats för sådana utsläpp, ska inte beaktas. Det första offentliggörandet ska ske senast den 15 maj 2017.
3. Varje år med början 2021 ska ett antal utsläppsrätter motsvarande 12 % av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp år x-2, enligt vad som offentliggjorts i maj år x-1, tillföras reserven, såvida inte detta antal utsläppsrätter att tillföra reserven skulle understiga 100 miljoner.
4. Om det totala antalet utsläppsrätter i omlopp något år understiger 400 miljoner ska 100 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven. Om det finns färre än 100 miljoner utsläppsrätter i reserven ska samtliga utsläppsrätter i reserven tas ut i enlighet med detta stycke.
5. Om under något år punkt 4 inte är tillämplig och åtgärder vidtas i enlighet med artikel 29a i direktivet ska 100 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven. Om det finns färre än 100 miljoner utsläppsrätter i reserven ska samtliga utsläppsrätter i reserven tas ut i enlighet med detta stycke.

6. Om åtgärder vidtas i enlighet med punkterna 3 eller 5 ska auktionskalendrarna ta hänsyn till de utsläppsrätter som tillförts eller som ska tas ifrån reserven.

Artikel 2

Ändringar av direktiv 2003/87/EG

Direktiv 2003/87/EG ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 10.1 ska ersättas med följande:
2. ”1. Från och med 2021 ska medlemsstaterna auktionera ut alla utsläppsrätter som inte tilldelas gratis i enlighet med artiklarna 10a och 10c, och som inte tillförs den reserv för marknadsstabilitet som upprättas genom Europaparlamentets och rådets beslut [*komplettera med beslut nr.*](*).”
3. I artikel 10 ska följande punkt införas:

”1a. Om volymen på de utsläppsrätter som ska auktioneras ut av medlemsstaterna under det sista året av varje period som avses i artikel 13.1 överstiger den förväntade genomsnittliga auktionsvolymen för den påföljande periodens två första år före tillämpningen av artikel 1.3 i beslut [*komplettera med beslut nr.*] med mer än 30 % ska två tredjedelar av skillnaden mellan volymerna räknas av från auktionsvolymerna under periodens sista år och adderas med lika stora delar till de volymer som medlemsstaterna ska auktionera ut under den följande periodens två första år.”
4. I artikel 13.2 andra stycket ska följande mening läggas till:

”På motsvarande sätt ska utsläppsrätter som ingår i den reserv för marknadsstabilitet som upprättas genom beslut [*komplettera med beslut nr.*] och som inte längre är giltiga ersättas med utsläppsrätter som är giltiga för innevarande period.”

Artikel 3

Översyn

Senast den 31 december 2026 ska kommissionen, på grundval av en analys av den europeiska koldioxidmarknadens funktion, göra en översyn av reserven för marknadsstabilitet och, om så är lämpligt, lägga fram ett förslag till Europaparlamentet och rådet. Översynen ska i synnerhet uppmärksamma procenttalet för fastställandet av antalet utsläppsrätter som ska tillföras reserven enligt artikel 1.3 och det numeriska värdet för tröskeln för det totala antalet utsläppsrätter i omlopp som fastställs i artikel 1.4.

Artikel 4

Övergångsbestämmelse

Artikel 10.1 i direktiv 2003/87/EG, ändrat genom direktiv 2009/29/EG, ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2020.

Artikel 5
Ikraftträdande

Detta beslut träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande