



Brussel, 14.11.2012
COM(2012) 652 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

De toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	De toestand van de koolstofmarkt.....	4
3.	Een herziening van het veilingschema als kortetermijnmaatregel.....	6
4.	Opties voor structurele maatregelen.....	7
4.1.	Optie a: Het EU-reductiestreefdoel verhogen tot 30 % in 2020	7
4.2.	Optie b: Een aantal emissierechten intrekken in fase 3.....	8
4.3.	Optie c: Vroegtijdige herziening van de jaarlijkse lineaire reductiefactor	8
4.4.	Optie d: Uitbreiding van de reikwijdte van de EU-ETS naar andere sectoren	9
4.5.	Optie e: De toegang tot internationale credits beperken	9
4.6.	Optie f: Discretionaire prijsbeheermechanismen	10
5.	Conclusies	11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

De toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Dit verslag over de werking van de koolstofmarkt wordt gepresenteerd overeenkomstig artikel 10, lid 5, en artikel 29 van de richtlijn betreffende de EU-regeling voor de handel in emissierechten¹. In de ETS-richtlijn was dit verslag gepland voor 2013, het eerste jaar van fase 3. Op hun informele bijeenkomst in april 2012 hebben de milieuministers met instemming kennisgenomen van het voornemen van de Commissie om het eerste verslag al in 2012 op te stellen en uit te brengen.

Van de aanvang af heeft de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS) in de hele EU een prijssignaal voor koolstof gegeven dat dagelijks operationele en strategische investeringsbeslissingen beïnvloedt. Vanaf 2013 zal ongeveer de helft van de broeikasgasemissies (BKG) in de EU onder de EU-ETS vallen.

Zoals in artikel 1 van de ETS-richtlijn is bepaald, is het systeem vastgesteld teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Deze doelstelling is niet beperkt in de tijd. De ETS wordt cruciaal voor het bevorderen van investeringen in een breed scala van koolstofarme technologieën. Ze is zo ontworpen dat ze technologieneutraal, kosteneffectief en volledig verenigbaar met de eengemaakte energiemarkt is. De ETS zal een grotere rol moeten spelen in de overgang naar een koolstofarme economie tegen 2050. Sinds het begin van de tweede handelsperiode in 2008 zijn de emissies met meer dan 10 % gedaald, maar hoewel het prijssignaal van de EU-ETS hiertoe zeker heeft bijgedragen, is de economische crisis duidelijk de belangrijkste oorzaak van deze sterke vermindering van de emissies.

De EU-ETS wordt desalniettemin algemeen beschouwd als een liquide markt met een goed functionerende infrastructuur en inspireert een groeiend aantal landen, zoals Australië, Zuid-Korea en China, om het Europese voorbeeld te volgen en in eigen land koolstofmarkten op te zetten.

Overeenkomstig artikel 29 van de EU-ETS-richtlijn wordt met dit eerste verslag beoogd de werking van de koolstofmarkt te analyseren en na te gaan of er al dan niet regelgeving nodig is. Het beantwoordt ook aan de oproep die het Europees Parlement en de Raad in de context van de richtlijn inzake energie-efficiëntie aan de Commissie hebben gericht om

- "in dat verslag na te gaan welke mogelijkheden er zijn - onder meer het definitief inhouden van het vereiste bedrag aan rechten - om zo spoedig mogelijk te komen tot de vaststelling van

¹ Richtlijn 2003/87/EG.

verdere passende structurele maatregelen die de emissiehandelsregeling tijdens fase 3 versterken, en ze effectiever maken".

2. DE TOESTAND VAN DE KOOLSTOFMARKT

Bij de uitvoering van de EU-ETS hebben overheden en bedrijven rijke operationele en marktervaring opgedaan. Deze ervaring vormde de basis voor de grote herziening van de operationele opzet van het systeem, die in 2008 is overeengekomen voor toepassing met ingang van 2013 en die de volgende fundamentele wijzigingen omvat:

1. een voor de gehele EU geldend plafond voor emissierechten, in plaats van 27 afzonderlijke plafonds van de lidstaten, dat jaarlijks met 1,74 % afneemt tot 2020 en daarna, en zo een meer voorspelbare en stabiele regelgeving biedt;
2. veiling als standaardtoewijzingssysteem in fase 3;
3. geharmoniseerde regels voor kosteloze toewijzing, op basis van prestatiebenchmarks die vóór fase 3 worden vastgesteld;
4. strengere regels voor het type internationale credits dat in de EU-ETS mag worden gebruikt;
5. vervanging van de 27 nationale elektronische registers door één EU-register.

Deze wijzigingen houden vanuit regelgevend oogpunt een fundamentele transformatie van de Europese koolstofmarkt in. Hoewel bepaalde werkzaamheden (bijvoorbeeld de totstandbrenging van een veilinginfrastructuur) nog moeten worden voltooid, is de regelgevende infrastructuur vandaag al goeddeels aanwezig.

Bij het begin van de tweede handelsperiode gold het plafond voor fase 2 van de ETS als ambitieus. Door de crisis die vanaf 2008 om zich heen greep, is het beeld echter sterk gewijzigd: sindsdien heeft de ETS te maken met een overschot aan emissierechten en internationale credits (zie de tabel hieronder). Het aantal in omloop gebrachte emissierechten, evenals het aanbod en het gebruik van internationale credits, is elk jaar toegenomen, met name in 2011. Tegen eind 2011 waren er 8 171 miljoen emissierechten in omloop gebracht en waren er 549 miljoen internationale credits ter naleving van de regelgeving gebruikt, waardoor er in de periode 2008-2011 alles samen 8 720 miljoen eenheden beschikbaar waren om de regelgeving na te komen. De geverifieerde emissies in de periode 2008-2011 bedroegen daarentegen slechts 7 765 miljoen ton CO₂eq.

Als gevolg daarvan was het overschot begin 2012 opgelopen opgelopen tot 955 miljoen emissierechten². Zelfs zonder het uit het gebruik van internationale credits voortvloeiende deel mee te rekenen, zou het overschot nog steeds 406 miljoen emissierechten hebben bedragen.

² Door een internationaal credit dat ter naleving wordt gebruikt, komt een emissierecht vrij dat niet voor naleving hoeft te worden gebruikt. Op die manier vergroot het gebruik van internationale credits om aan de regelgeving te voldoen het overschot aan emissierechten dat voor de markt beschikbaar is.

Tabel 1: De vraag aanbodbalans 2008-2011

(in Mt)	2008	2009	2010	2011	Totaal
Aanbod: Afgegeven emissierechten en gebruikte internationale credits	2076	2105	2204	2336	8720
Vraag: Gerapporteerde emissies	2100	1860	1919	1886	7765
Cumulatieve overschot van emissierechten	-24	244	285	450	955

Bron : Onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap (CITL), gegevens over de naleving 2011 zoals gepubliceerd op 2 mei 2012, Europese Commissie

Het patroon van een toenemend aanbod aan emissierechten en internationale credits, in combinatie met de lage vraag, wordt ten dele weerspiegeld in de sinds 2008 waargenomen prijsontwikkeling. De prijs van emissierechten is het resultaat van een brede reeks factoren, maar het lijkt geen twijfel dat de economische recessie in 2009 een grote impact op de prijzen heeft gehad. De uitgesproken daling van de prijzen in de tweede helft van 2011 tot niveaus beneden de 10 euro valt samen met de versnelde opbouw van een overschot aan emissierechten en internationale credits.

Figuur 1: Ontwikkeling van de koolstofarieven

Bron: Intercontinental Exchange. Gegevens voor futurescontracten voor de eerste jaren met levering in december

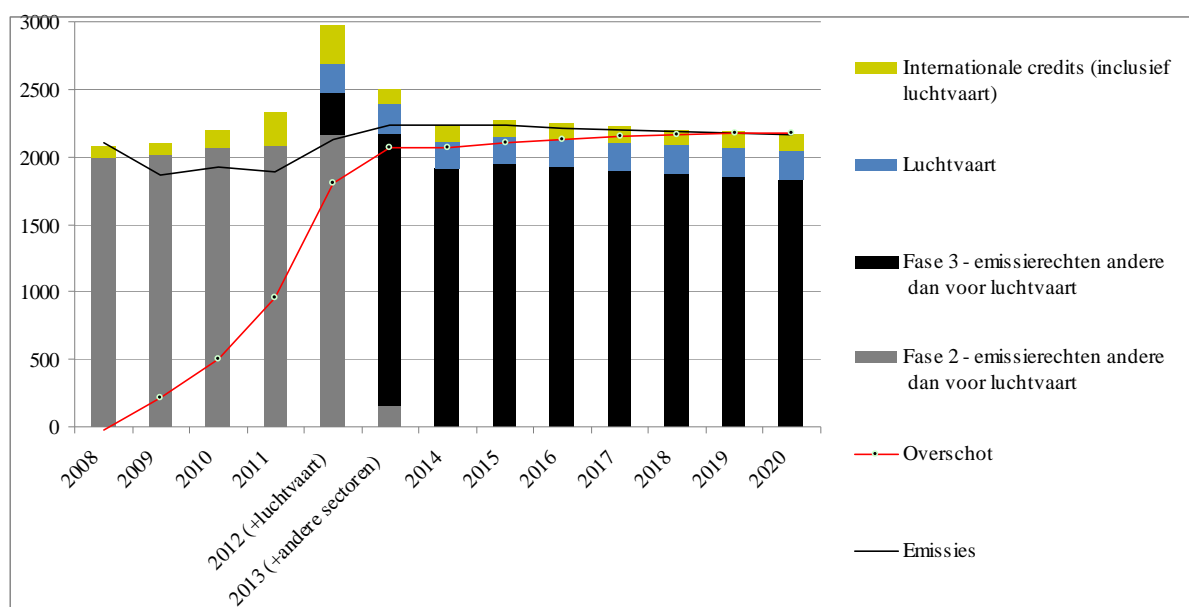
Verwacht wordt dat het overschot in 2012 en 2013 snel zal blijven toenemen, voornamelijk vanwege tijdelijke elementen die rechtstreeks verband houden met de overgang naar fase 3. Het aanbod aan emissierechten op de korte termijn kent een toename, met name door de termijnverkoop van fase 3-emissierechten om middelen te genereren voor het NER300-programma voor koolstofafvang en -opslag en innoverende hernieuwbare energiebronnen³, door vroegtijdige veiling om te voldoen aan de dekkingsbehoeften van de energiesector en door de verkoop van ongebruikte emissierechten in nationale nieuwkomersreserves van fase 2. Eind 2013 zal het gecombineerde effect van deze drie bronnen circa 500 miljoen emissierechten bedragen. Tegelijk blijft het aanbod aan internationale credits naar verwachting hoog en zal het gebruik ervan in de EU-ETS waarschijnlijk toenemen tijdens de

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

overgang naar fase 3. Er wordt geen aanzienlijke wijziging van de emissies in 2012 en 2013 verwacht; het overschot kan daardoor in het begin van fase 3 ruim 1,5 miljard, en zelfs 2 miljard emissierechten bedragen⁴.

Hoewel wordt verwacht dat de snelle groei van het overschot vanaf 2014 een einde neemt, zal het totale overschot tijdens fase 3 naar verwachting niet aanzienlijk afnemen, hetgeen mogelijk resulteert in een structureel overschot van circa 2 miljard emissierechten gedurende het grootste gedeelte van fase 3. De omvang van het overschot tegen 2020 hangt grotendeels af van langetermijnontwikkelingen op het gebied van energie, zoals de marktpenetratie van energie uit hernieuwbare bronnen en lopende inspanningen om de energie-efficiëntie te verhogen, alsook van de snelheid van het economische herstel.

Figuur 2: Historisch en verwacht toekomstig profiel van de vraag en het aanbod tot 2020



Bron : Werkdocument (2012) 234 final

3. EEN HERZIENING VAN HET VEILINGSHEMA ALS KORTETERMIJNMAATREGEL

Normaal gaat een zwakkere vraag gepaard met een afnemend aanbod. In de EU-ETS zal het aanbod de komende jaren echter toenemen vanwege specifieke regelgevingsbepalingen, zoals uiteengezet in deel 2.

Enig overschot is een normaal kenmerk van een koolstofmarkt, waardoor er verschillen tussen het plafond en de emissies mogelijk zijn. Met een overschot dat in 2011 al bijna een miljard emissierechten bedroeg, bestaat er evenwel een reëel gevaar dat de goede werking van de

⁴ Nadere informatie vindt u in het werkdocument van de diensten van de Commissie "Information provided on the functioning of the EU Emission Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the overschot of allowances in the period up to 2020" (Informatie die is verstrekt over de werking van de EU-regeling voor de handel in emissierechten, de hoeveelheden geveilde en kosteloos toegewezen emissierechten en het effect op het overschot aan emissierechten in de periode tot 2020) (SWD(2012) 234 final).

koolstofmarkt ernstig wordt verstoord door buitensporige prijsschommelingen ten gevolge van het extra overaanbod aan emissierechten op de korte termijn.

Gezien de huidige uitzonderlijke situatie van aanhoudende stijgingen van het aanbod door regelgevingsbepalingen, is het passend het tijdschema dat het aanbod in fase 3 van de EU-ETS bepaalt, te herzien en enkele van de veilingen uit te stellen. Om de goede werking van de koolstofmarkt te verbeteren, stelt de Commissie daarom als onmiddellijke maatregel voor de tijdstippen van de veilingen in fase 3 te wijzigen en voor 2013, 2014 en 2015 geplande veilingen van een bepaalde hoeveelheid emissierechten uit te stellen.

Dit verslag wordt daarom aangevuld met een ontwerpwijziging van de veilingovereenkomst, die vergezeld gaat van een proportionele effectbeoordeling. Deze laat zien dat een dergelijk uitstel, indien het weldoordacht is, de vraag en het aanbod op de EU-ETS-markt in de overgang naar fase 3 opnieuw met elkaar in evenwicht kan brengen en de volatiliteit ten gevolge van de snelle opbouw van een overschot aan emissierechten kan verminderen. Zulk uitstel is mogelijk zonder aanzienlijke effecten op het concurrentievermogen en kan de overheidsinkomsten in het begin van fase 3 verhogen.

Uitstel zou evenwel geen invloed hebben op het structurele overschot van ongeveer 2 miljard emissierechten in de periode 2013-2020. Aangezien emissierechten die tijdens de crisis zijn toegewezen lang na het einde van de crisis kunnen worden gebruikt, zullen de effecten van het overschot tot 2020 en daarna worden gevoeld. Een structurele maatregel kan dit overaanbod oplossen en zo de langetermijneffecten ervan beperken.

4. OPTIES VOOR STRUCTURELE MAATREGELEN

Om de groter wordende structurele onbalans tussen vraag en aanbod aan te pakken en de standpunten van belanghebbenden te horen, heeft de Commissie zes niet-exhaustieve opties voor structurele maatregelen vastgesteld. Voor elk van deze opties die de Commissie zou besluiten uit te voeren, is een wetgevingsvoorstel van de Commissie aan de medewetgevers vereist, dat overeenkomstig de beginselen van slimme regelgeving vergezeld dient te gaan van een volledige effectbeoordeling.

4.1. Optie a: Het EU-reductiestreefdoel verhogen tot 30 % in 2020

Indien de EU, als de omstandigheden meezitten, zoals herhaaldelijk door de Europese Raad is bevestigd, haar BKG-reductiestreefdoel optrekt tot 30 % in 2020, is er een wijziging van de hoeveelheid emissierechten in de EU-ETS nodig, hetzij via een permanente intrekking van emissierechten, hetzij via een herziening van de jaarlijkse lineaire reductiefactor. Beide mechanismen worden nader beschreven als opties b en c. Een ambitieuzer plafond voor fase 3 heeft ook gevolgen voor de koolstofmarkt na 2020.

De Commissie heeft eerder al geanalyseerd wat de gevolgen zouden zijn van een intrekking van een hoeveelheid emissierechten⁵ die het EU-ETS-plafond tot 2020 doet aansluiten bij een algemeen streefdoel van 30 % ten opzichte van 1990 en bij de overeengekomen langetermijndoelstelling van de EU van 80-95 % ten opzichte van 1990 in 2050. Het zou gaan

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling "Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20% en beoordeling van het risico van koolstoflekkage", COM(2010) 650.

om een hoeveelheid van ongeveer 1,4 miljard emissierechten. De Commissie heeft ook de daarmee verbonden gevolgen op lidstaatniveau geanalyseerd⁶.

Deze optie vereist niet enkel wijzigingen van de hoeveelheid emissierechten in de EU-ETS maar heeft ook een invloed op de in het kader van de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen vastgestelde streefdoelen⁷.

4.2. Optie b: Een aantal emissierechten intrekken in fase 3

Het overschot kan worden verminderd door een aantal fase 3-emissierechten op permanente basis in te trekken. Deze maatregel vereist primaire wetgeving en kan worden uitgevoerd middels een afzonderlijk, door het Europees Parlement en de Raad vast te stellen besluit, in plaats van door een volledige herziening van de EU-ETS-richtlijn. Op die manier wordt met deze optie de regelgevende stabiliteit van het ruimere wetgevende ETS-kader volledig behouden voor fase 3.

Met deze optie wordt beoogd het aantal emissierechten dat in fase 3 wordt afgegeven, te reduceren door een aantal emissierechten permanent in te trekken van de voor veiling bestemde hoeveelheid. Met deze optie wordt bewust niet geraakt aan de hoeveelheid emissierechten voor kosteloze toewijzing of aan bestaande tegoeden van emissierechten.

De maatregel kan doeltreffend zijn voor het aanpakken van de totale onbalans tussen vraag en aanbod in de loop van fase 3. Hij houdt een impliciete verhoging van de reductiestreefcijfers voor 2020 en dus een (gedeeltelijk) herstel van het ambitieniveau van het energie- en klimaatpakket van 2008 in, maar heeft geen directe invloed op het raamwerk na 2020. Hij zou het overschot aan emissierechten in fase 3 verminderen en afhankelijk van de ingetrokken hoeveelheid waarborgen dat de ETS bijdraagt aan doelstellingen inzake hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie. Uiteraard kunnen er verscheidene benaderingen voor de hoeveelheden en het tijdschema van de permanente intrekking worden overwogen.

4.3. Optie c: Vroegtijdige herziening van de jaarlijkse lineaire reductiefactor

De totale hoeveelheid neemt ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid voor de periode 2008-2012 af met de lineaire factor van 1,74 % per jaar. In afwachting van een wijziging van de ETS-richtlijn blijft deze lineaire factor ook na 2020 van toepassing. De richtlijn voorziet in een evaluatie van de lineaire factor vanaf 2020 zodat uiterlijk in 2025 een besluit tot wijziging ervan kan worden goedgekeurd. Deze evaluatie kan worden vervroegd, waardoor de totale hoeveelheid beschikbare emissierechten al in fase 3 wordt verlaagd, afhankelijk van hoe snel de herziene lineaire reductiefactor van kracht wordt.

Niet alleen kan deze maatregel de onbalans aanpakken en het ambitieniveau tot 2020 (gedeeltelijk) herstellen, hij zou ook een effect op het ambitieniveau na 2020 hebben. De lineaire factor kan worden vastgesteld op niveaus die in overeenstemming zijn met de algemene EU-doelstelling voor een broeikasgasemissiereductie van 30 % ten opzichte van

⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling "Analyse van de opties voor een broeikasgasemissiereductie van meer dan 20 %: Resultaten van de lidstaten, SWD(2012) 5 final'.

⁷ De streefdoelen voor sectoren die niet onder de EU-ETS vallen zijn vastgesteld bij Beschikking 406/2009/EG inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen.

1990⁸, zoals beschreven onder optie a. De huidige lineaire factor leidt tot een verlaging van het ETS-plafond van iets meer dan 70 % tegen 2050, wat niet strookt met de overeengekomen langetermijndoelstelling van de EU om uiterlijk in 2050 een reductie van 80-95 % ten opzichte van 1990 te bereiken, zoals de Commissie heeft uiteengezet in de Routekaart naar een koolstofarme economie in 2050⁹.

Een vroegtijdige herziening van de lineaire factor heeft dus ook een invloed op de periode na fase 3. In deze periode wordt de markt fundamenteel beïnvloed door een aantal andere grote beleidsvragen en -kwesties, zoals de vraag hoe het concurrentievermogen van de EU op het gebied van belangrijke koolstofarme technologie kan worden verhoogd, de koppeling met het beleidskader van de EU na 2020, de koppeling met de ontwikkeling van een internationale koolstofmarkt en het risico op koolstoflekkage. Om de lineaire factor te wijzigen, moeten ook deze kwesties worden aangepakt.

4.4. Optie d: Uitbreiding van de reikwijdte van de EU-ETS naar andere sectoren

De vierde structurele optie kan erin bestaan sectoren op te nemen die minder sterk aan economische cycli onderhevig zijn. Daar waar de emissies in de EU-ETS in 2009 met meer dan 11 % daalden, bedroeg die daling in de sectoren buiten de EU-ETS slechts circa 4 %. Dit verschil kan deels worden verklaard door de verschillende uitwerking van de economische crisis op afzonderlijke sectoren.

Het bereik van de EU-ETS kan daarom worden uitgebreid tot andere energiegerelateerde CO₂-emissies die momenteel buiten de EU-ETS vallen, bijvoorbeeld door het brandstofverbruik door andere sectoren op te nemen. Dit kan een volgende stap zijn in de ontwikkeling van de Europese koolstofmarkt. Een en ander zou consistent zijn met mogelijke veranderingen in het energiesysteem zoals een toegenomen gebruik van elektriciteit, gas en biomassa in alle energiegerelateerde sectoren in de overgang naar een koolstofarme economie tegen 2050.

Een ruimere uitbreiding naar alle energiegerelateerde emissies zou de hoeveelheid onder de ETS vallende emissies substantieel verhogen en kan een effect op het algemene ambitieniveau hebben, afhankelijk van het niveau van het plafond dat voor de opgenomen sectoren wordt gesteld. Op wie rust de verplichting om emissies te rapporteren en emissierechten in te leveren? Op brandstofproducenten of op gebruikers? Of moet er een soort hybride systeem komen? Deze en andere beleidsvragen zullen een antwoord moeten krijgen. De bedoelde maatregel vereist dus verdere analyse, onder meer met betrekking tot de vraag hoe hij zich tot bestaande beleidsmaatregelen in deze sectoren verhoudt.

4.5. Optie e: De toegang tot internationale credits beperken

Het gebruik van internationale credits in de EU-ETS is in de eerste plaats toegestaan om de nalevingskosten te beperken. Door de uitzonderlijke macro-economische ontwikkelingen en door het feit dat de emissies aanmerkelijk onder het plafond zijn gebleven, is de kwantitatieve beperking op internationale credits in de periode 2008-2020 nogal royaal gebleken en vormt

⁸ Dit verandert niet automatisch het ambitieniveau van de sectoren die niet onder de EU-ETS vallen, waarvan het streefdoel is vastgesteld bij Beschikking 406/2009/EG zake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen.

⁹ COM(2011) 112 definitief, Mededeling "Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050".

zij een belangrijke oorzaak voor de opbouw van het overschot. Zonder internationale credits bedraagt het overschot in de EU-ETS tegen 2020 mogelijk slechts een kwart (25 %) van het thans verwachte overschot.

In fase 4 zou het regelgevingskader zo kunnen worden opgezet dat aanvankelijk geen of veel beperktere toegang tot internationale credits mogelijk is. Dit zou meer zekerheid creëren over de inspanning die in Europa moet worden geleverd en zou dus interne investeringen in koolstofarme technologieën kunnen aanmoedigen, in plaats van externe monetaire en technologieoverdrachten via de EU-ETS. Mogelijk moet dit echter worden afgewogen tegen nadelige effecten op financiële stromen en de overbrenging van technologie naar ontwikkelingslanden.

Kortetermijnschokken aan de vraagzijde in de EU-ETS kunnen worden beperkt door het resterende overschot in de EU-ETS en vereisen niet per se een grote hoeveelheid internationale credits. In geval van sterke en aanhoudende prijsstijgingen kan worden voorzien in extra flexibiliteit met betrekking tot de toegang tot internationale credits. Een dergelijk mechanisme kan een soortgelijke functie als artikel 29 bis van de richtlijn hebben, maar zou niet resulteren in een snelle aangroei van het overschot zoals die momenteel wordt ervaren.

Als de internationale omstandigheden goed zijn, kan het plafond bovendien worden versterkt en is bijgevolg een extra beperking van de kosten mogelijk door een verhoogde toegang tot internationale credits. Er moet voor worden gewaakt dat dit niet opnieuw leidt tot een te beperkte mitigatie tegen te hoge kosten, zoals bijvoorbeeld het geval was met internationale credits van bepaalde industriële gasprojecten.

4.6. Optie f: Discretionaire prijsbeheermechanismen

Ter verwezenlijking van de EU-doelen om op kosteneffectieve wijze emissiereducties te bevorderen en de emissies in de loop van de tijd geleidelijk en op voorspelbare wijze te verminderen, is de EU-ETS als een op kwantiteit gebaseerd instrument opgevat, waarbij een vooraf vastgestelde hoeveelheid emissierechten wordt afgegeven die het milieuresultaat bepaalt. De schaarste aan emissierechten in combinatie met de flexibiliteit die wordt geboden door de mogelijkheid om emissierechten te verhandelen, bepaalt de koolstofprijs op de markt op de korte, middellange en lange termijn. Om de volatiliteit te verminderen en prijsdalingen ten gevolge van een tijdelijke onbalans tussen vraag en aanbod te voorkomen, kunnen twee mechanismen worden ontworpen om de koolstofprijs tijdelijk te ondersteunen.

Aangezien vanaf de derde handelsperiode een grote hoeveelheid emissierechten wordt geveild, is de mogelijkheid besproken om vooral op de primaire markt een minimumprijs voor koolstof toe te passen, bijvoorbeeld voor veilingen¹⁰. Een bodemprijs voor koolstof zou meer zekerheid omtrent de minimumprijs creëren en investeerders zo een beter signaal geven.

¹⁰ Dit concept verschilt van een grensprijs voor veilingen waarin reeds is voorzien in de veilingverordening. Een veilinggrensprijs is de geheime minimumtoewijzingsprijs van een veiling, die is bepaald op basis van de lopende marktprijs voor emissierechten vóór de veiling. Een toewijzingsprijs op een veiling die aanzienlijk onder deze grensprijs ligt, wijst hoogstwaarschijnlijk op een tekortkoming van de veiling. Gezien de doelstelling van een duidelijk prijssignaal voor de koolstofmarkt, schrijft de veilingverordening voor dat de veiling wordt geannuleerd in het geval van een dergelijk lage toewijzingsprijs.

Als alternatief kan een mechanisme worden ontworpen waarmee het aanbod aan emissierechten wordt aangepast door middel van een prijsbeheersreserve wanneer de koolstofprijs wordt beïnvloed door een grote tijdelijke onbalans tussen vraag en een bod. Indien dalingen in de vraag ertoe leiden dat de prijs buitensporig daalt tot onder een bepaald niveau, waardoor de goede werking van de markt in het gedrang zou komen, kan in een dergelijke reserve een hoeveelheid te veilen emissierechten worden gestort. In het tegenovergestelde geval kunnen geleidelijk aan emissierechten uit de reserve worden vrijgegeven. De reserve kan aanvankelijk worden bevoorrad door de in fase 3 te veilen hoeveelheid te verminderen met een hoeveelheid die overeenkomt met een aanzienlijk deel van het geaccumuleerde overschot. In het reglement kan worden voorzien in de permanente intrekking van een bepaalde hoeveelheid emissierechten wanneer de reserve te groot zou worden.

Discretionaire prijsgebaseerde mechanismen, zoals een bodemprijs voor koolstof en een reserve, met een uitdrukkelijke koolstofprijdoelstelling, zouden de wezenlijke aard van de bestaande EU-ETS als prijsgebaseerd marktinstrument veranderen. Zij vereisen governanceregelingen, waaronder een proces om te beslissen over het niveau van de bodemprijs of de niveaus waarbij de reserve in werking treedt. Het nadeel hiervan is dat de koolstofprijs in de eerste plaats een product van administratieve en politieke besluiten (of van verwachtingen daarover) kan worden, veeleer dan het resultaat van de wisselwerking tussen vraag en aanbod op de markt.

Een dergelijk discretionair prijsbeheer leidt ook tot een verhoging van het aantal ontwerpkeuzes, die cruciaal zijn voor de doeltreffendheid van het instrument, te beginnen met de passende prijsniveaus. Bijvoorbeeld:

- Indien het niet leidt tot de annulering van emissierechten die van het veilingproces zijn ingetrokken omdat de prijzen te laag waren, wordt er geen milieuvoordeel mee behaald ten opzichte van dat welk door het plafond wordt bepaald.
- Indien de bodemprijs of minimumprijs voor de reserve te hoog wordt vastgesteld, wordt in feite gewoon de koolstofprijs vastgesteld, wordt de flexibiliteit verlaagd en worden de kosten hoger. Indien de vastgestelde prijsniveaus zo laag zijn dat ze niet worden bereikt, zijn zulke prijzen niet doeltreffend in het aanpakken van de aangewezen problemen en het creëren van meer zekerheid omtrent de prijs.
- Een bodemprijs voor koolstof of een minimumprijs voor de reserve biedt investeerders en leveranciers van koolstofarme technologieën meer zekerheid, met het risico dat aan ETS-deelnemers en de samenleving buitensporige kosten worden opgelegd voor emissiereductie in het geval van technologische doorbraken die de reductiekosten aanzienlijk verminderen.

Zulke discretionaire maatregelen kunnen ook vragen doen rijzen omtrent de verdere ontwikkeling van een internationale koolstofmarkt, aangezien zij de koppeling met andere emissiehandelssystemen moeilijker zouden maken.

5. CONCLUSIES

De EU-ETS heeft een goed functionerende marktinfrastructuur en een liquide markt gecreëerd die in de hele EU een prijssignaal voor koolstof geeft. Dit heeft bijgedragen aan het verwezenlijken van daadwerkelijke BKG-emissiereducties overeenkomstig de EU-

streefdoelen voor 2020. De effecten van de crisis hebben er samen met een aantal regelgevingsbepalingen met betrekking tot de overgang naar fase 3 toe geleid dat er ernstige onbalansen tussen vraag en aanbod op de korte termijn zijn ontstaan die mogelijk negatieve effecten op lange termijn kunnen hebben. Indien deze onbalansen niet worden aangepakt, kunnen zij ernstig afbreuk doen aan het vermogen van de EU-ETS om het ETS-streefdoel in komende fasen, wanneer er aanzienlijk veeleisender interne emissiedoelstellingen dan vandaag moeten worden verwezenlijkt, op kosteneffectieve wijze te halen. Als de centrale pijler van het Europese klimaatbeleid is de ETS opgevat als een technologieneutraal, kosteneffectief en geharmoniseerd onderdeel van de eengemaakte markt en, met name, van de eengemaakte energiemarkt.

De Commissie stelt daarom maatregelen op twee fronten voor:

Om de snelle stijging van het aanbod in de overgang naar fase 3 aan te pakken, stelt zij ten eerste voor het tijdschema van de veilingen te wijzigen en verzoekt zij het Comité klimaatverandering vóór het einde van het jaar een advies over de ontwerpwijziging van de veilingverordening uit te brengen teneinde de marktdeelnemers zekerheid te bieden. Om elke rechtsonzekerheid weg te nemen, wordt het Parlement en de Raad verzocht dringend de voorgestelde "miniwijziging" van de EU-ETS-richtlijn vast te stellen die de toepasselijke bepaling¹¹ uitdrukkelijk zou verduidelijken en de Commissie in de gelegenheid zou stellen spoedig een wijziging van de veilingverordening vast te stellen.

Ten tweede moeten met de belanghebbenden onverwijld structurele maatregelen worden besproken en onderzocht. Inzichten uit de 2050-stappenplannen voor een koolstofarme economie en voor de energievoorziening kunnen aan deze besprekingen bijdragen. Het veilingsschema wijzigen is slechts een tijdelijke en kortetermijnmaatregel die een stabielere fase 3 en een geleidelijkere opbouw van het overschot mogelijk maakt. Het is geen oplossing waarmee het structurele overschot wordt aangepakt. Daarvoor is een structurele maatregel vereist die de balans tussen de vraag naar en het aanbod aan emissierechten grondiger en permanent beïnvloedt. In de tabel hieronder worden enkele belangrijke kenmerken van de in het verslag genoemde opties samengevat.

Tabel 2: Kenmerken van de verschillende opties

Optie	Effect op vraag of aanbod	Snelheid van invoering	Wijzigt de ambitie na 2020	Heeft een impact op kosteloze toewijzing
a. Het BKG-streefdoel van de EU optrekken tot 30 %	Aanbod	Afhankelijk van het mechanisme*	Afhankelijk van het mechanisme*	Afhankelijk van het mechanisme*
b. Een aantal emissierechten intrekken	Aanbod	Relatief snel	Nee	Nee
c. Vroege toetsing van de lineaire reductiefactor	Aanbod	Traag	Ja	Ja
d. Uitbreiding van het toepassingsgebied	Vraag	Traag	Afhankelijk van het ontwerp	Nee

¹¹ Voorstel voor een besluit houdende wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter verduidelijking van de bepalingen inzake de tijdstippen van de veilingen van broeikasgasemissierechten, COM(2012) 416.

e. Regels voor toegang tot internationale credits	Aanbod	Traag	Nee	Nee
f. Discretionair prijsbeheer	Aanbod	Traag	Nee**	Nee
* Dit hangt af van en komt overeen met kenmerken van het mechanisme dat de stijging operationeel maakt, d.i. emissierechten intrekken of een herziening van de lineaire reductiefactor. ** Ervan uitgaande dat het mechanisme niet zou resulteren in een annulering van de emissierechten die tijdelijk niet worden geveild.				

Hoewel elke optie een invloed heeft op de vraag of het aanbod zullen sommige opties meer tijd vergen om te analyseren, een beslissing over te nemen en vervolgens uit te voeren. De effecten van de opties op de marktonzekerheid op de korte termijn variëren en de wisselwerking met ander beleid, zoals het beleid inzake hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, moet verder worden geanalyseerd.

De Commissie wacht de standpunten van de belanghebbenden over de structurele opties in en zal als volgende stap binnenkort een formele raadpleging van belanghebbenden organiseren.