



Brussel, 22.1.2014
SWD(2014) 18 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad

**betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de
EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn
2003/87/EG**

{COM(2014) 20 final}
{SWD(2014) 17 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad

betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG

1. PROBLEEMSTELLING

Aan het begin van de derde handelsperiode (2013-2020) werd de EU-regeling voor de handel in emissierechten (EU-ETS) gekenmerkt door een overschot van ongeveer 2 miljard emissierechten.¹ De komende jaren zal dit overschot naar verwachting verder toenemen en oplopen tot meer dan 2,6 miljard emissierechten in 2020, waarna het slechts geleidelijk zal dalen tot ongeveer 2,1 miljard in 2028 (referentiescenario²).

De huidige onevenwichtige situatie van de EU-ETS is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de economische crisis en een grote instroom van internationale kredieten aan het einde van fase 2 in verband met beperkingen op het gebruik van bepaalde kredieten die in fase 3 zijn geïntroduceerd. Er is sprake van een kloof tussen het zeer strikt vastgestelde veilingaanbod van emissierechten en de vraag, die kan variëren onder invloed van de conjunctuur, de prijzen van fossiele brandstoffen en aanvullende op reductie gerichte beleidsmaatregelen.

Hoewel een "cap-and-trade"-systeem zoals de EU-ETS garandeert dat de overeengekomen milieudoelstelling die in de bovengrens tot uitdrukking komt, namelijk een beperking van de totale emissies in een bepaalde periode, wordt behaald, is ook de doelstelling van kostenefficiëntie, die in de totale kosten tot uitdrukking komt, van groot belang. Een groot overschot is een probleem, omdat het waarschijnlijk betekent dat de EU vast komt te zitten aan kapitaal en investeringen die in fossiele brandstoffen zijn gestoken. Het vermindert de dynamische efficiëntie van het marktgebaseerde resultaat en leidt zo tot een stijging van de totale kosten op de middellange en lange termijn die relevant zijn voor de bestrijding van klimaatverandering.

Om de gevolgen van dit probleem op de korte termijn tegen te gaan wanneer zich tijdelijk extra onevenwichtigheden voordoen door de veranderingen in de regelgeving bij de overgang naar de fase 3, heeft de Commissie voorgesteld de veiling van 900 miljoen emissierechten aan het begin van fase 3 uit te stellen ("*backloaden*"). De lidstaten hebben hierover in de comitologieprocedure een positief advies afgegeven in het Comité klimaatverandering. De

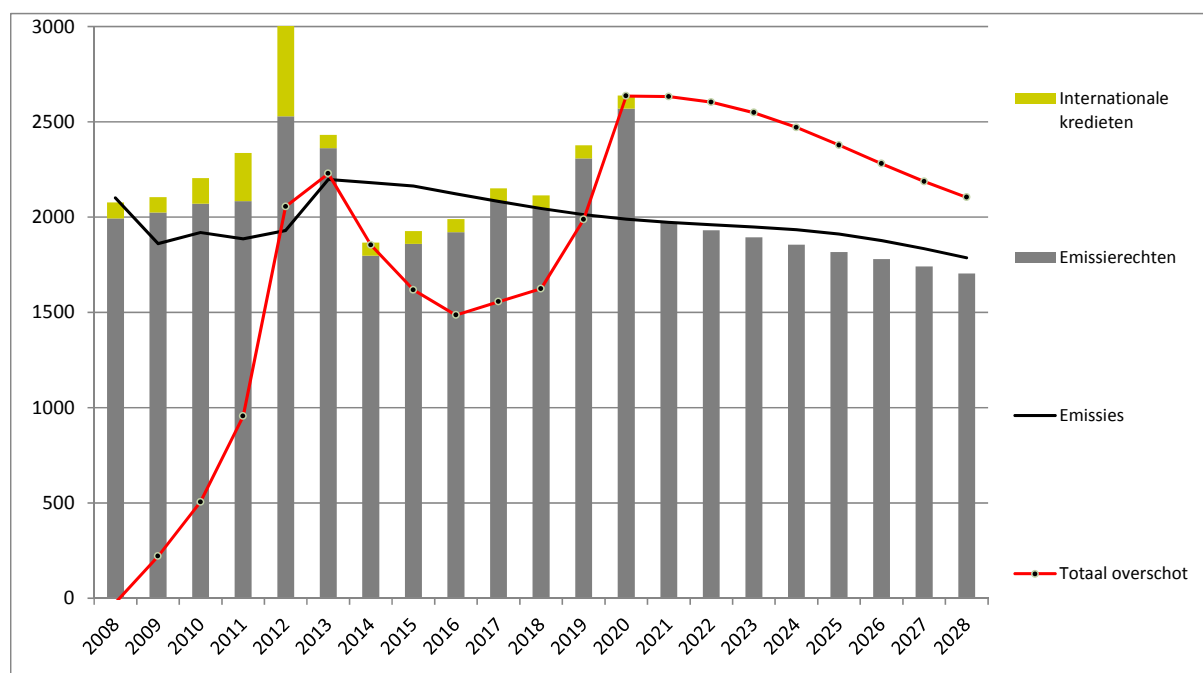
¹ Overschot wordt gedefinieerd als het verschil tussen de cumulatieve hoeveelheid emissierechten die voor de naleving van de regelgeving beschikbaar zijn aan het einde van een bepaald jaar en de cumulatieve hoeveelheid emissierechten die daadwerkelijk ter dekking van de emissies tot dat bepaalde jaar worden gebruikt.

² In het referentiescenario wordt uitgegaan van een volledige uitvoering van het bestaande beleid, waaronder het behalen van de streefcijfers voor hernieuwbare energie en de vermindering van broeikasgassen voor 2020 en de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake energie-efficiëntie. In het basisscenario wordt alleen uitgegaan van reeds uitgevoerd beleid en worden niet in alle lidstaten alle streefcijfers behaald, waaronder die voor hernieuwbare energie. In het basisscenario zal het overschot in 2020 naar verwachting nog steeds 2 miljard EUR bedragen.

maatregel wordt momenteel nog bestudeerd door het Europees Parlement en de Raad, maar in deze effectbeoordeling wordt ervan uitgegaan dat de *backloading* doorgang zal vinden. *Backloading* en de maatregelen die in deze effectbeoordeling worden overwogen, streven doelen na die elkaar aanvullen.

Zoals al vermeld in het verslag over de toestand van de Europese koolstofmarkt in 2012 (verslag over de koolstofmarkt)³, leidt *backloading* tot een stijging van het overschot in 2019 en 2020 en heeft dus geen gevolgen voor de gemiddelde omvang van het structurele overschot van ruim 1,8 miljard emissierechten in fase 3, dat in 2020 een piek van 2,6 miljard emissierechten zal bereiken (zie grafiek 1). In deze effectbeoordeling ligt de nadruk op het *structurele* overschot (en oplossingen om dit op duurzame wijze aan te pakken).

Grafiek 1: Historisch en verwacht toekomstig profiel van vraag en aanbod tot 2028 met *backloading*



2. DOELSTELLING

De operationele doelstelling is te zorgen voor intertemporele efficiëntie⁴ op de korte en langere termijn in een koolstofmarkt die wordt gekenmerkt door grootschalige veilingen, waarbij rekening wordt gehouden met de behoefte aan eenvoud en voorspelbaarheid. Hiervoor moet het structurele overschot worden aangepakt dat waarschijnlijk blijft bestaan, zelfs als andere mogelijke maatregelen na 2020 in de context van het kader voor 2030 worden uitgevoerd (d.w.z. herziening van de lineaire reductiefactor, gebruikmaking van internationale kredieten, verruiming van de werkingssfeer). Het vereist ook de nodige veerkracht van de EU-ETS bij grootschalige gebeurtenissen die het evenwicht tussen vraag en aanbod ernstig kunnen verstoren.

3. OPTIES

In november 2012 heeft de Commissie in het verslag over de koolstofmarkt een niet-uitputtende lijst van zes verschillende opties voor structurele maatregelen opgesteld. De

³ COM(2012) 652.

⁴ In de context van de koolstofmarkten verwijst dit naar het optimale evenwicht tussen het koolstofprijssignaal en nu en in de toekomst noodzakelijke koolstofarme investeringen.

effectbeoordeling over het klimaat- en energiekader voor 2030 bevat een algemene beoordeling van de effecten van die opties die realistisch gezien niet het potentieel hebben het evenwicht tussen vraag en aanbod op de korte termijn te herstellen, maar alleen effect zouden hebben in de context van het kader voor 2030 (snelle herziening van de lineaire reductiefactor, uitbreiding van de werkingssfeer van de EU-ETS tot andere sectoren en gebruikmaking van de toegang tot internationale kredieten). Op basis van de feedback van de belanghebbenden wordt de optie om het streefcijfer te verhogen niet in aanmerking genomen in de effectbeoordeling voor 2030. In de openbare raadpleging over de structurele maatregelen is een nieuwe optie naar voren gebracht: de instelling een reservemechanisme om het veilingaanbod van emissierechten flexibeler te maken.

Tabel 1: Vergelijking van de opties uit het verslag over de koolstofmarkt

	Standpunt van de belanghebbenden*	Potentiële doeltreffendheid in het verbeteren van de werking van de Europese koolstofmarkt in fase 3
a) Verhoging van de EU-reductiedoelstelling tot 30 % in 2020	Zeer beperkte steun	<p>Geen aandachtspunt in de beoordeling.</p> <p>Zou gepaard zijn gegaan met een vermindering van het veilingaanbod in fase 3 met ongeveer 1,4 miljard emissierechten. Dit zou op de korte termijn kunnen bijdragen tot een betere marktwerking.</p> <p>De emissieprognoses voor 2020 in het referentiescenario komen feitelijk al zeer dicht in de buurt van de emissieniveaus die samenhangen met een reductiedoelstelling van 30 %. Dit betekent dat, hoewel de EU misschien niet bereid is haar doelstelling tot 30 % te verhogen, de volledige verwezenlijking van andere overeengekomen doelstellingen de emissies in de EU kan terugdringen tot het niveau dat overeenkomt met wat nodig is om een stap in de richting van een streefdoel van 30 % te zetten.</p>
b) Intrekking van een aantal emissierechten in fase 3	Matige steun	De intrekking van een aantal emissierechten in een vroeg stadium kan leiden tot schaarste en de marktwerking op de korte termijn verbeteren.
c) Vroegtijdige herziening van de jaarlijkse lineaire reductiefactor	Matige steun	<p>Beperkte mogelijkheden om de marktwerking op de korte termijn te verbeteren.</p> <p>Maar naar verwachting wel een positief effect op de middellange en de lange termijn.</p>
d) Uitbreiding van de werkingssfeer van de EU-ETS tot andere sectoren	Beperkte steun (voor fase 3)	<p>Beperkte mogelijkheden om de marktwerking op de korte termijn te verbeteren.</p> <p>Beoordeling van de administratieve problemen en de mogelijkheden om de marktwerking vanaf fase 4 te verbeteren moeten verder worden onderzocht.</p> <p>Wel andere potentiële voordelen, bijvoorbeeld technologieneutrale prikkels in alle sectoren.</p>
e) Gebruik van toegang tot internationale kredieten	Beperkte steun (voor fase 3)	<p>Zeer beperkte mogelijkheden om de marktwerking op de korte termijn voldoende te verbeteren.</p> <p>Bij de totale inlevering van internationale kredieten is al meer dan twee derde van de</p>

		toegestane hoeveelheid tot 2020 opgebruikt.
f) Discretionaire prijsbeheermechanismen	Zeer beperkte steun voor een prijsgericht mechanisme	Geen aandachtspunt in de beoordeling. EU-ETS is een instrument gebaseerd op volume en niet op prijs.
Extra optie	Matige steun voor een mechanisme gericht op (veiling)aanbod om onevenwichtigheden in de markt weg te nemen	Mogelijkheden om de marktwerking op de korte termijn te verbeteren. Bruikbaarste en eenvoudigste mechanisme is naar verwachting een emissierechtenreserve.

Daarom ligt het accent in deze beoordeling op de drie opties, en verschillende subopties, die realistisch kunnen worden uitgevoerd en de goede werking van de EU-ETS al op de korte termijn kunnen herstellen:

- optie 1: intrekking van een aantal emissierechten in fase 3;
- optie 2: flexibeler veilingaanbod in de vorm van een marktstabiliteitsreserve (extra optie die voortbouwt op een variant op de optie van discretionaire prijsbeheermechanismen uit het verslag over de koolstofmarkt);
- optie 3: combinatie van een marktstabiliteitsreserve en intrekking van een aantal emissierechten in fase 3.

3.1. Subopties voor een permanente intrekking

In deze beoordeling wordt, gezien het huidige overschot en de verwachte ontwikkeling daarvan, een hogere bovengrens van 1 400 miljoen emissierechten voor het aantal ingetrokken emissierechten aangehouden.

Uiteraard kunnen andere hoeveelheden ingetrokken emissierechten worden gehanteerd. Bij wijze van gevoeligheidsanalyse wordt een andere suboptie met een lagere hoeveelheid, namelijk 500 miljoen emissierechten, beoordeeld (optie 1B).

3.2. Subopties voor een marktstabiliteitsreserve

Een marktstabiliteitsreserve zou in principe werken door:

- emissierechten toe te voegen aan de reserve door deze in mindering te brengen op toekomstige veilinghoeveelheden om te voorkomen dat de markt als gevolg van een groot tijdelijk overschot in de EU-ETS instabiel wordt;
- emissierechten uit de reserve vrij te geven en toe te voegen aan toekomstige veilinghoeveelheden om te voorkomen dat de markt als gevolg van een groot tijdelijk tekort in de EU-ETS instabiel wordt.

Een marktstabiliteitsreserve zou als een op regels gebaseerd mechanisme alleen het tijdstip van veiling van de hoeveelheden emissierechten veranderen. Het zou geen gevolgen hebben voor het niveau of het tijdstip van gratis toewijzingen. Verder zou het niet van invloed zijn op de bovengrens en niet leiden tot een verandering van de ambities voor het milieu.

Gebaseerd op de beoordeling vooraf van de verschillende ontwerpaspecten worden diverse subopties met betrekking tot de doorslaggevende factoren voor de toevoeging aan of vrijgave van emissierechten uit de reserve (*triggers*) beoordeeld, alsmede de omvang van de

aanpassing wat het effect op de onevenwichtigheid van de markt betreft. Andere combinaties van elementen zouden ook mogelijk zijn.

Tabel 2: Subopties voor een marktstabiliteitsreserve

Omschrijving	Keuze	Trigger	Aanpassingsbedrag
Relatief smal bereik & onbeperkt	2a	Totaal overschot overschrijdt bovengrens met meer dan 40-50 %	Afstand van het bereik/onbeperkt
Relatief smal bereik & beperkt	2b	Totaal overschot overschrijdt bovengrens met meer dan 40-50 %	Limiet van 100 miljoen emissierechten
Relatief breed bereik & onbeperkt	2c	Totaal overschot overschrijdt 400-1 000 miljoen emissierechten	Afstand van het bereik/onbeperkt
Relatief breed bereik & beperkt	2d	Totaal overschot overschrijdt 400-1 000 miljoen emissierechten	10 % van het cumulatieve overschot/tranche van 100 miljoen emissierechten
Jaarlijkse verandering & onbeperkt	2e	Jaarlijkse verandering in overschot > 100 miljoen emissierechten	Onbeperkt/verandering overschot boven 1000 miljoen emissierechten
Jaarlijkse verandering & beperkt	2f	Jaarlijkse verandering in overschot > 100 miljoen emissierechten	50 % van de verandering van het overschot boven 100 miljoen emissierechten
Bbp	2g	Prognose van de bbp-groei overschrijdt 2-3 %	Tranches van 200 miljoen emissierechten

De meeste subopties zijn gericht op op een overschot gebaseerde *triggers*. Daarbij is het grote voordeel dat rekening kan worden gehouden met de gevolgen van aanvullende beleidsmaatregelen, zoals maatregelen op het gebied van hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie. Aangezien de belanghebbenden hebben aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat de aard van de EU-ETS als op kwantiteit gebaseerd instrument behouden blijft, waarbij het koolstofprijssignaal niet door beleidsmakers wordt vastgesteld maar door de markt wordt gevormd, komen op prijs gebaseerde *triggers* in deze beoordeling niet aan bod.

De eerste reeks subopties is gericht op de op een overschot gebaseerde *triggers* (opties 2a tot en met 2f), hetzij met betrekking tot het cumulatieve overschot hetzij met betrekking tot de verandering van het overschot. Het mechanisme zou gericht zijn op het behoud van het overschot binnen een vooraf bepaalde doelzone (bereik). Daar er nog geen overeenstemming is over de optimale waarden voor de *triggers*, worden verschillende niveaus van het overschotbereik zodanig gekozen dat een gevoeligheidsanalyse kan worden uitgevoerd van de effecten van de verschillende niveaus en omvang van het bereik. In het algemeen worden twee varianten beoordeeld, één die enige garantie biedt dat grote veranderingen in het veilingaanbod worden voorkomen (hetzij een limiet met de omvang van de aanpassing, hetzij de aanpassing uitgedrukt als percentage van het cumulatieve overschot), en één met onbeperkte aanpassingen.

Bij één optie wordt gekeken naar een reserve met een externe, op indicatoren gebaseerde trigger, die meer specifiek uitgaat van de prognoses voor de bbp-groei die zijn gepubliceerd in de najaarseditie van de European Economic Forecast. Aangezien het bereik niet rechtstreeks wordt uitgedrukt in emissierechten, is voor externe, op indicatoren gebaseerde *triggers* in elk geval een extra stap nodig om de hoeveelheid emissierechten te bepalen die in de reserve worden geplaatst of uit de reserve worden vrijgegeven. Aangezien het moeilijk is de relatie tussen de eenheid van bbp-groei precies te vertalen in een aantal emissierechten, wordt de externe, op indicatoren gebaseerde trigger alleen beoordeeld in combinatie met vooraf vastgestelde aanpassingsbedragen van 200 miljoen emissierechten.

3.3. Subopties voor een combinatie van een marktstabiliteitsreserve en permanente intrekking

Om vergelijkingen te vergemakkelijken, wordt hetzelfde bedrag gebruikt voor het deel van de permanente intrekking als bij optie 1b, namelijk 500 miljoen emissierechten. De opzet van het deel van de marktstabiliteitsreserve is gebaseerd op de centrale optie(s) die naar voren komt (komen) uit de beoordeling vooraf van verschillende subopties voor de marktstabiliteitsreserve, namelijk die zonder een breed absoluut bereik en de jaarlijkse aanpassing waarbij emissierechten in de reserve worden geplaatst en worden gedefinieerd als een deel van het cumulatieve overschot.

4. EFFECTANALYSE

4.1. Marktevenwicht

Er wordt beoordeeld of de opties permanente intrekking en marktstabiliteitsreserve het bestaande probleem van de grote onevenwichtigheid van de markt aanpakken. In het geval van de marktstabiliteitsreserve wordt, mede op basis van de gegevens van fase 2 (2008-2012), tevens beoordeeld of de verschillende opties het probleem zouden hebben voorkomen als zij al in fase 2 waren toegepast.

Permanente intrekking:

- Bij de optie omvangrijke permanente intrekking (optie 1a) zal de onevenwichtigheid van de markt naar verwachting in een vroeg stadium afnemen, zonder dat het overschot later in fase 3 weer toeneemt. Dit lijkt meer in overeenstemming met de doelstelling van intertemporele efficiëntie dan basisoptie 0.
- Verlaging van de hoeveelheid van de permanente intrekking tot 500 miljoen emissierechten (optie 1b) zou het stabiliserende effect van de maatregel dienovereenkomstig beperken en ertoe leiden dat het overschot later in fase 3 opnieuw toeneemt, zodat de intertemporele efficiëntie minder sterk verbetert dan bij een omvangrijke intrekking.

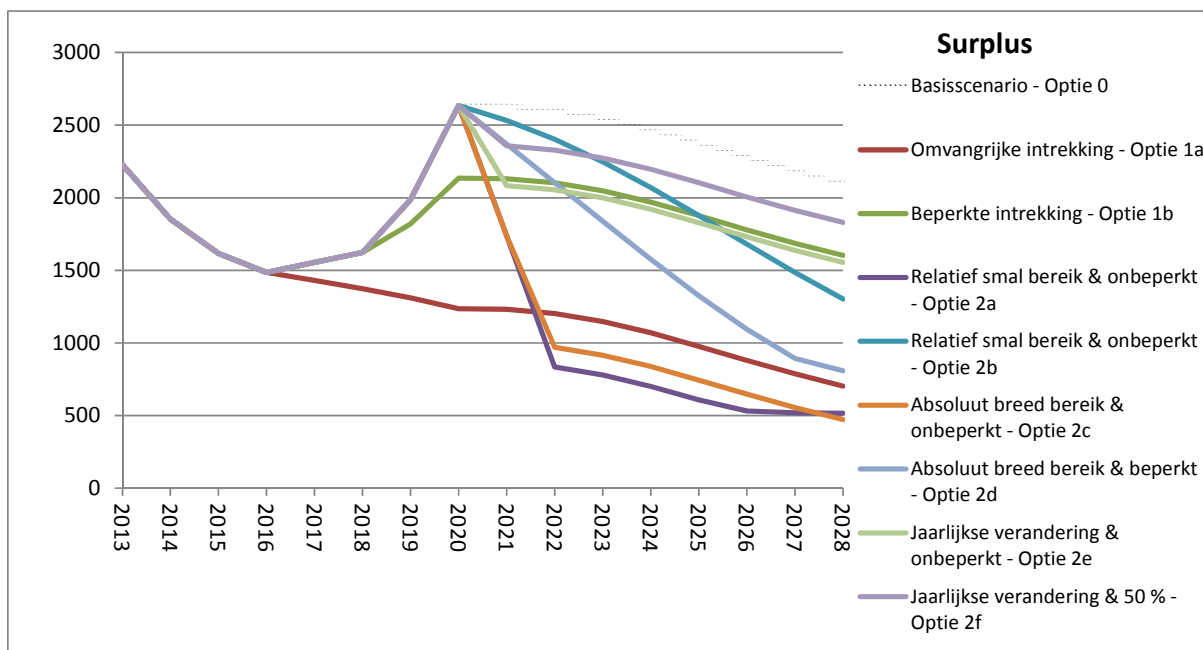
Marktstabiliteitsreserve:

- De verschillende subopties zijn in verschillende mate geschikt om een groot overschot te voorkomen dan een eenmaal opgebouwd overschot aan te pakken (zie **Error! Reference source not found.**). Bepaalde subopties zouden het probleem in sterkere mate hebben voorkomen dan andere. Naar verwachting zullen echter alle subopties het probleem aanpakken, zij het in verschillende tempo's.
- Op een overschot gebaseerde *triggers* zijn efficiënter dan op het bbp gebaseerde *triggers* wat betreft het registreren van veranderingen van de vraag, niet alleen als gevolg van macro-economische ontwikkelingen, maar ook van andere factoren die van invloed kunnen zijn op de vraag, zoals de effecten van aanvullende

beleidsmaatregelen. Zij registreren ook beter de factoren aan de aanbodzijde, zoals veranderingen in de instroom van internationale kredieten.

- Als de verschillende op een voorschot gebaseerde *triggers* worden vergeleken, zullen de *triggers* die zijn gebaseerd op een cumulatief overschot naar verwachting beter werken dan de *triggers* die zijn gebaseerd op jaarlijkse veranderingen van het overschot in situaties waarin het marktevenwicht al is verbeterd door *backloading*. Hoewel *triggers* op basis van veranderingen in het evenwicht wellicht effectiever zijn in het voorkomen van een onevenwichtigheid van de markt, leiden zij niet tot een verdere vermindering van het overschot nadat de markt uit zijn evenwicht is geraakt.
- Op een overschot gebaseerde *triggers* met een absoluut bereik scoren beter op het aspect eenvoud. Bovendien kan een relatief bereik dat afzwakt met de dalende bovengrens, slecht presteren als de dekkingsbehoefte toeneemt.
- Een breder bereik zal naar verwachting leiden tot een kleiner aantal en minder frequente aanpassingen en tot minder schommelingen in de veilinghoeveelheden. Daarentegen zou een smaller bereik waarschijnlijk leiden tot meer interventies aan beide kanten, namelijk een aantal aanpassingen waarbij emissierechten alleen in de marktstabiliteitsreserve worden geplaatst om korte tijd later weer te worden vrijgegeven.
- Beperkte aanpassingen, hetzij met een expliciete grens wat de hoeveelheid van de aanpassing betreft, hetzij vastgesteld als een bepaald percentage van het cumulatieve overschot, scoren beter op het aspect voorspelbaarheid. Zij leiden ook tot meer continuïteit in de veilingen en geleidelijke veranderingen van zowel het overschot als de marktstabiliteitsreserve. Onbeperkte aanpassingen scoren echter beter op het aspect flexibiliteit wat het reageren op grote en snelle schommelingen in het marktevenwicht betreft en slagen er in het algemeen sneller in het marktevenwicht te herstellen. In situaties met een groot overschot daarentegen, zoals de markt naar verwachting tegen het einde van fase 3 zal ondervinden, kunnen zij ertoe leiden dat gedurende meerdere jaren geen veilingaanbod op de markt komt.

Grafiek 2: Ontwikkeling van het overschot bij verschillende subopties voor een permanente intrekking en marktstabiliteitsreserve indien toegepast in fase 4



Om vergelijkingen te vergemakkelijken, worden niet alle mogelijkheden voor een marktstabiliteitsreserve verder geanalyseerd. Uitgaande van een combinatie van criteria wordt voorgesteld om optie 2d (met volume-triggers, met een breed absoluut overschotbereik tussen 400 en 1 000 miljoen emissierechten en jaarlijkse aanpassing waarbij emissierechten in een reserve worden geplaatst die 10 % van het cumulatieve overschot bedraagt) als centrale optie te nemen voor de marktstabiliteitsreserve, zodat de gevolgen voor andere aspecten dan marktevenwicht kunnen worden beoordeeld en de optie kan worden vergeleken met de opties waarbij sprake is van permanente intrekking. Deze optie heeft een belangrijk voordeel wat eenvoud betreft. Hoewel bij deze optie de onevenwichtigheid van de markt in fase 3 misschien niet volledig wordt aangepakt, wordt hiermee aan het begin van fase 4 wel begonnen.

Deze suboptie vormt ook het onderdeel marktstabiliteitsreserve van de optie voor een **combinatie van een marktstabiliteitsreserve en permanente intrekking**:

- De optie leidt weliswaar tot een stijging van het overschot aan het einde van fase 3, maar het overschot valt lager uit dan in het referentiescenario 0. Ook blijft het bij deze optie in fase 4 geleidelijk afnemen. Dit lijkt meer in overeenstemming met de doelstelling van intertemporele efficiëntie dan basisoptie 0.

4.2. Potentiële effecten op de vorming van de koolstofprijs

In een situatie zonder *backloading* en zonder structurele maatregelen zal de koolstofprijs in het referentiescenario dat wordt gebruikt voor de effectbeoordeling van het klimaat- en energiekader voor 2030, in 2015 naar verwachting 5 EUR en in 2020 10 EUR bedragen, terwijl het overschot van emissierechten blijft toenemen tot meer dan 2,5 miljard in 2020 en daarna slechts geleidelijk afneemt. Met de *backloading* van 900 miljoen emissierechten (basisoptie 0) in fase 3 zouden de prijzen in principe niet significant boven deze prognoses moeten uitstijgen, voor zover het resterende overschot in de desbetreffende periode groot genoeg is.

In geval van een omvangrijke intrekking (optie 1a) zouden de gevolgen voor de koolstofprijs in de eerste jaren van fase 3 ten minste vergelijkbaar zijn met die van *backloading*, maar zonder een prijsherstel vanaf 2019. Als een permanente intrekking het verwachte overschot

slechts in beperkte mate zou terugdringen, namelijk met 500 miljoen emissierechten (optie 1b), zal het effect op de prijzen naar verwachting dienovereenkomstig beperkt zijn.

Het is mogelijk dat de prijzen stijgen wanneer een marktstabiliteitsreserve wordt opgebouwd. Zodra deze is opgebouwd en de markt evenwichtiger is, zouden de prijzen sterker moet worden aangestuurd door verlaging van de bovengrens op de middellange en lange termijn. Wanneer emissierechten uit de reserve worden vrijgegeven, kunnen de prijzen in relatieve termen dalen. Een reserve die het overschot vermindert tot een niveau dat de goede werking van de koolstofmarkt ondersteunt, zou dus eerder de geleidelijke overgang naar lagere emissies ondersteunen, ook in geval van een hogere ambitie in de EU-ETS in de context van het kader voor 2030. Verwacht wordt dat dit het risico dat er te weinig in koolstofarme technologieën wordt geïnvesteerd op de korte termijn zal beperken, hetgeen de kosten op de middellange en de lange termijn doet stijgen. Een gedetailleerde beoordeling van de jaarlijkse omvang van de gevolgen van een marktstabiliteitsreserve voor de prijzen is echter om een aantal redenen niet mogelijk⁵.

Naar verwachting zullen de prijzen tegen het einde van fase 3 relatief gezien stijgen als gevolg van het gecombineerde effect van een marktstabiliteitsreserve en de permanente intrekking van 500 miljoen emissierechten. Derhalve is het de verwachting dat dit meer steun zou bieden dan uitsluitend een permanente intrekking van die hoeveelheid (optie 1b). De kans is ook groot dat deze optie een groter effect heeft dan een dergelijke marktstabiliteitsreserve alleen zou hebben (bv. optie 2d). De optie zou echter nog steeds leiden tot een stijging van het overschot aan het einde van fase 3 en derhalve minder gevolgen voor de prijzen hebben dan de omvangrijke permanente intrekking (optie 1a).

4.3. Effecten op de concurrentie

Als de EU-ETS niet op de korte termijn wordt versterkt, zou dit op de langere termijn gevolgen hebben voor het concurrentievermogen van de EU. Het ongewoon zwakke koolstofprijssignaal dat de EU-ETS onlangs heeft gegeven en dat tot ver in fase 4 op een vrij laag niveau zou kunnen blijven, zou kwalijke gevolgen hebben voor de investeringen en innovatie op het gebied van koolstofarme technologieën. Het zou ook leiden tot het uiteenvallen van het Europese energie- en klimaatbeleid en tot een toenemende versnippering van de interne markt. Hoe sterker het koolstofprijssignaal op de korte termijn is, des te kleiner zouden deze negatieve gevolgen moeten zijn.

Wat betreft de mogelijke directe kosten op de korte termijn voor de energie-intensieve sectoren die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant koolstoflekrisico, moet worden opgemerkt dat de geaggregeerde geverifieerde emissiegegevens voor fase 2 een overschot van gratis emissierechten laten zien ten opzichte van de gerapporteerde emissies van industriële sectoren (met uitzondering van de elektriciteitssector) van meer dan 34 % (circa 895 miljoen emissierechten).⁶ Dit is een raming voor de industrie als geheel, waarbij zich uiteraard verschillen tussen sectoren en installaties kunnen voordoen. Als de emissies in fase 3 vergelijkbaar waren met die in een willekeurig jaar van fase 2 (met uitzondering van 2008), dan zal gratis toewijzing naar verwachting nog steeds leiden tot een overschot over fase 3, rekening houdend met het bestaande overschot van fase 2.

⁵ Voor meer informatie zie hoofdstuk 4.1 van de effectbeoordeling betreffende *backloading*: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd_2012_xx2_en.pdf

⁶ Een deel van dit overschot zou mogelijk al door de industrie zijn verkocht; in dat geval zou de waarde van die emissierechten voor de industrie niet verloren zijn gegaan, maar nu de vorm van geld hebben gekregen. De gegevens omvatten alle vaste installaties die zijn geregistreerd in het EU-transactielogboek (EUTL) en niet als activiteitscode "verbranding" hebben.

Als er vergelijkbare hoeveelheden emissies zouden vrijkomen als in 2005 en 2008, zou het niet voldoende zijn door te gaan met de gratis toewijzing in aanvulling op het bestaande overschot om te voldoen aan alle behoeften van de sector; die zouden deels moeten worden gedekt door extra rechten op de markt te kopen. In dit geval zouden de kosten voor de industrie in fase 3 als gevolg van een structurele maatregel voor de aankoop van emissierechten kunnen stijgen.

Wat betreft eventuele prijsstijgingen van de elektriciteitskosten op de korte termijn als gevolg van de EU-ETS (indirecte kosten), kan een stijging van de koolstofprijs met 1 EUR gemiddeld resulteren in een stijging van 0,8 % ten opzichte van de huidige prijs voor de industrie⁷. Bij deze cijfers wordt geen rekening gehouden met de verwachte lagere kostendoorberekening van de lidstaten die gebruikmaken van de afwijking waarbij voorlopige gratis toewijzing is toegestaan voor de modernisering van de elektriciteitsopwekking, of met de vanwege een forse koolstofprijs afnemende betekenis van installaties die op fossiele brandstoffen werken voor de prijsstelling van elektriciteit.

4.4. Sociale effecten

Een stijging van de koolstofprijs met 1 EUR zou gemiddeld leiden tot een stijging van 0,5 % ten opzichte van de huidige prijs voor huishoudens⁸. Maatregelen om de koolstofemissies te verminderen leiden tevens tot vermindering van de emissies van PM_{2,5}, SO₂ en NO_x. Door middel van een stabiel koolstofprijssignaal kan de koolstofmarkt positieve effecten op de gezondheid hebben, op de korte termijn doordat de luchtkwaliteit verbetert door de overschakeling van steenkool op gas en op de middellange en lange termijn doordat de financiering van nieuwe steenkoolcentrales wordt ontmoedigd. De opbrengsten van de veilingen zullen mogelijk stijgen en kunnen worden gebruikt om negatieve sociale gevolgen te verzachten. Uit de effectbeoordeling voor 2030 blijkt dat het beleid ter vermindering van de koolstofemissies een banengroei van 0,2 % (ofwel netto 430 000 nieuwe banen) in 2030 kan opleveren, als de veilingopbrengsten worden teruggepompt in de economie en een koolstofprijs voor alle sectoren wordt vastgesteld. Hoe groter het effect op het koolstofprijssignaal, des te hoger deze effecten naar verwachting zullen zijn.

4.5. Milieu-effecten

Het milieueffect van de EU-ETS in de zin van emissies in de betrokken sectoren in een bepaalde periode wordt bepaald door de bovengrens. Als de opties die permanente intrekking (1a, 1b, 3a en 3b) inhouden, zouden leiden tot een wijziging van de bovengrens voor fase 3, hebben zij positievere effecten in de zin van emissiereducties dan de opties van een marktstabiliteitsreserve.

⁷ Variërend van 0,4 % tot 1,7 % op het niveau van de lidstaten. Gebaseerd op een eenvoudig gemiddelde van de stijgingen in de EU-lidstaten, dus geen gewogen gemiddelde.

⁸ Variërend van 0,2 % tot 1,3 % op het niveau van de lidstaten. Gebaseerd op een eenvoudig gemiddelde van de stijgingen in de EU-lidstaten, dus geen gewogen gemiddelde.