

31 januari 2014

De positie van Vattenfall met betrekking tot Automatic Supply Adjustment Mechanisms (ASAM), zoals de Market Stability Reserve (MSR) in de context van een structurele hervorming van het EU ETS voor de lange termijn

Het emissiehandelssysteem (ETS) kampt met een enorm overschot aan emissierechten, waardoor de prijs van CO₂ tot een historisch dieptepunt is gezakt. Door dit overschot, dat zonder politieke actie in de komende tien jaar waarschijnlijk niet zal verdwijnen, bestaan er twijfels of het ETS wel in staat is om de economie klimaat-neutraal te maken, en daarnaast induceert het rechtenoverschot bijkomende nationale beleidsmaatregelen die de CO₂-prijs nog verder verzwakken. Tegen die achtergrond wordt er in Europa gepraat over oplossingen voor het ETS op de korte termijn (*backloading – het veilen van emissierechten gedeeltelijk uitstellen*) en de lange termijn (*structurele hervorming*) in de hoop een redelijke stimulans te herstellen.

Niet alleen moet het overschot op de markt nu worden aangepakt, er wordt ook gepraat over meer toekomstgerichte ideeën om de opzet van het ETS te verbeteren, onder meer door het handelssysteem flexibeler te maken zodat het in de toekomst beter bestand is tegen grote externe ontwikkelingen.

Dit positiepaper geeft het algemene standpunt van Vattenfall weer over het voorstel van de Europese Commissie van januari 2014 voor een *Automatic Supply-Side Mechanism* (automatisch werkend stabiliteitsmechanisme) oftewel 'ASAM'. In dit paper staan belangrijke principes en ontwerpaspecten waarmee rekening moet worden gehouden als de Europese beleidsmakers ervoor kiezen om dit soort aanvullende ontwerpen in te voeren.

Het standpunt van Vattenfall over ASAM bij structurele hervorming van het ETS (mei 2013)

Vattenfall heeft al in een eerder positiepaper over een structurele hervorming van het EU ETS naar voren heeft gebracht, dat het EU ETS kan profiteren van een wettelijk, vooraf bepaald mechanisme waarmee het aantal emissierechten automatisch kan worden beperkt bij grote economische veranderingen.¹

Liever een aanbodmechanisme zoals het ASAM dan een prijsregulering

Wij zien liever een op volume gerichte aanpak (als middel tegen het overschot aan emissierechten) dan een prijsregulering (zoals directe minimum- en maximumwaarden voor de CO₂-prijs). Een mechanisme waarmee het aanbod wordt geregeld, past beter bij het 'cap-and-trade'-principe. De 'juiste' CO₂-prijs is onbekend en de 'juiste' prijs verandert ook continu (onder meer door het verband met de brandstofprijzen). Bij een op volume

¹ De aangepaste positiepaper van Vattenfall voor de structurele hervorming van het EU ETS (21.5.2013)

gerichte aanpak zorgt de markt ervoor dat de CO₂-prijs voor de betreffende periode binnen het toegestane emissiebudget blijft.

Het ASAM is geen antwoord op alle huidige problemen van het ETS

Met het ASAM-voorstel worden niet alle problemen van het ETS opgelost . Het blijft essentieel om het ETS structureel te verbeteren, door bijvoorbeeld het aanpassen van de jaarlijkse reductiefactor (lineaire reductiefactor of LRF) en het permanent uit de markt nemen van emissierechten (*permanent set-aside*), waardoor de grote onbalans tussen vraag en aanbod binnen het ETS kan worden aangepakt. Daarom willen wij benadrukken dat het ASAM *geen* vervanging is van bovenstaande opties voor structurele hervorming, die wat ons betreft eminent zijn. Het aanscherpen van de jaarlijkse reductiefactor en een *permanent set-aside* hebben tot doel om permanent korte metten te maken met het emissierechtenoverschot, waardoor het ETS kan blijven koersen naar een klimaat-neutrale energievoorziening in 2050. Het voorstel van de Commissie voor een meer flexibel stabiliteitsmechanisme mag daarom de invoering van eerder besproken opties voor structurele hervorming van het ETS niet vertragen.

Het ASAM zorgt ervoor dat het EU ETS beter bestand is tegen toekomstige verstoringen in de markt, en zorgt ervoor dat de prijsontwikkeling metertijd stabiel wordt

De belangrijkste reden voor een stabiliteitsmechanisme is om het ETS minder kwetsbaar te maken voor verstoringen , zoals nu door de economische crisis. Normaliter betekent een prijsdaling vanwege verminderde vraag dat het instrument goed werkt. Maar als de prijsontwikkeling te lang volatiel is , komt de geloofwaardigheid en op de lange termijn de steun van het beleid in gevaar. Tegen die achtergrond kan een transparant systeem, dat zorgt voor een bepaalde schaarste in het ETS, een verbetering betekenen voor de werking van het emissiehandelssysteem en op de lange termijn zorgen voor meer stabiliteit in de markt. Dit kweekt ook meer vertrouwen bij investeerders.

Het ASAM moet worden ondersteund met wettelijk vooraf bepaalde en objectieve criteria

Het ASAM zou moeten werken volgens vooraf bepaalde transparante en objectieve criteria. Als praktische indicator zou het actuele totale overschot (S) op de markt kunnen worden gebruikt, berekend als het verschil tussen het aantal emissierechten geleverd aan de markt (A) en het aantal emissierechten verwijderd (C) door de exploitanten van 2008 tot nu toe (T), waarbij ook het gebruik van ‘offsets’ (internationale certificaten) (O) moet worden meegenomen. Als het overschot bepaalde vooraf vastgestelde grenswaarden overschrijdt (bijvoorbeeld $Y \% < S < Z \%$ van een jaarlijks emissierechtenbudget), dan wordt het aantal rechten dat moet worden geveild tijdens het volgende jaar (T+1) of de volgende jaren (T+1 en T+2) gereduceerd met het precieze aantal rechten dat moet worden afgetrokken om het overschot op de markt tot een aanvaardbaar niveau te herstellen.

$$S_T = Alloc_{T-2008}^{Auctions} + Alloc_{T-2008}^{Free} - C_{T-2008}^{Ver.emissions} + O_{T-2008}^{Utilized}$$

$$IF(Z < S_T) \rightarrow Alloc_{T+1(new)}^{Auctions} = Alloc_{T+1(old)}^{Auctions} - (S_T - Z_T)$$

$$IF(S_T < Y) \rightarrow Alloc_{T+1(new)}^{Auctions} = Alloc_{T+1(old)}^{Auctions} + (Y_T - S_T)$$

Deze berekening wordt één keer per jaar in april uitgevoerd, in verband met de vrijgave van nieuwe geverifieerde emissiegegevens. Dat betekent niet dat er elk jaar een *correctie* wordt uitgevoerd, aangezien het overschot op de markt (S) normaal gesproken binnen de

gedefinieerde buitengrenzen blijft. Als er in het volgende jaar (T+1) wordt bepaald dat het ASAM te traag reageert, dan kan de aanpassing van het aanbod ook al vanaf het volgende kwartaal worden toegepast (bijvoorbeeld in het derde kwartaal van jaar T), maar nog altijd verspreid over de daaropvolgende 52 wekelijkse veilingen om onbalans op de markt te vermijden.

Het reële ETS-marktoverschot zou als omslagpunt in het mechanisme moeten worden gebruikt.

Het reële overschot op de markt is een betere maatstaf voor een omslagpunt van het mechanisme dan bijvoorbeeld de CO₂-prijs of de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Het huidige overschot op de markt kan worden berekend op basis van geverifieerde historische gegevens (CO₂-emissiegegevens versus toegewezen emissierechten + het gebruik van internationale certificaten of 'offsetcredits'). Het gebruik van reële data om het marktoverschot te berekenen is de meest voorname en transparante maatstaf, die er tevens voor zorgt dat beleidsmakers niet hoeven te bepalen wat de "juiste" prijs voor CO₂-emissies is. Het gebruik van verifieerbare en openbaar verkrijgbare gegevens vergroot bovendien de betrouwbaarheid van het systeem.

Als het werkelijke overschot op de markt wordt gebruikt als "trigger" voor het mechanisme, dan werkt het bovendien zonder onderscheid te maken tussen de verschillende aanleidingen die hebben bijgedragen aan het overschot. Naast veranderingen in de vraag als gevolg van economische omstandigheden reageert het mechanisme ook op overlappende beleidsinterventies. Met het werkelijke overschot als omslagpunt is het ETS beter bestand tegen de tegenstrijdigheid van verschillend beleidsinstrumenten, die anders zouden zorgen voor een verdere verlaging van de CO₂-prijs, zonder dat de daadwerkelijke CO₂-emissies van alle ETS-sectoren samen veranderen. De CO₂-prijs wordt zodoende niet verder onderuitgehaald en er worden meer emissierechten naar de flexibele reservevoorraad verplaatst.

Een flexibele Market Stability Reserve (MSR) zorgt dat het ASAM scherpe prijsdalingen en prijspielen afzwakt

Emissierechten die anders buiten de veilingen worden gehouden, gaan nu in een flexibele reservevoorraad. Als de vraag tot onverwachte hoogte stijgt en er ontstaat teveel schaarste op de markt en zodoende sterke prijsstijgingen, dan kunnen die emissierechten vanuit de flexibele reservevoorraad weer op de markt worden gebracht. Dat betekent dat het ASAM twee kanten op werkt, waardoor er gaandeweg een balans tussen vraag en aanbod ontstaat en zowel te lage als te hoge prijzen worden vermeden door een betere uitgave van het emissierechten-aanbod.

Na voltooiing van backloading kunnen de betreffende 900 miljoen aan CO₂-rechten worden gebruikt als 'startkapitaal' voor de stabiliteitsreserve (*Market Stability Reserve* or MSR). Deze rechten zouden dan in de jaren 2019-2020 niet opnieuw op de markt worden gebracht, maar kunnen in de reservevoorraad worden geplaatst en pas weer gebruikt als ze echt nodig zijn voor de tegengestelde redenen (volgens de criteria die de MSR ondersteunen). Dit zou betekenen dat backloading beter is afgestemd op de werkelijke behoefte en het voorkomt dat de problemen slechts een paar jaar worden uitgesteld. Vanuit dat perspectief moet de MSR bij voorkeur worden opgezet voordat fase 3 is voltooid.

Beperking van het aanbod heeft geen invloed op de de lange termijn klimaatambities van het ETS

Als er een ASAM wordt geïntroduceerd, verandert de limiet voor het totaal aantal CO₂-emissies niet. Het ASAM reguleert het aanbod onder de vooraf bepaalde rechtenlimiet en

dat heeft geen invloed op de milieudoelstellingen van het ETS-beleid. Het ASAM-mechanisme verandert alleen de timing van het ETS-aanbod, en doet niets aan het aanbod zelf. Het belangrijkste doel van het ASAM is ervoor zorgen dat de ETS-markt goed werkt, zodat de economie gestimuleerd wordt om geleidelijk klimaat-neutraal te worden. wordt gemaakt. Met de introductie van ASAM zal de prijs zich mettertijd stabiel gaan ontwikkelen.

Er zouden geen bepalingen voor het ASAM moeten gelden die het mogelijk maken dat de emissierechten op een bepaald moment uit de reservevoorraad verwijderd mogen worden. Dat geldt ook voor een scenario waarbij de flexibele reservevoorraad aanzienlijk in omvang toeneemt. Een verwijderingsmogelijkheid zou namelijk betekenen dat het ASAM een middel wordt dat directe gevolgen heeft voor de milieudoelstellingen, maar ook een middel dat er permanent voor zou zorgen dat de CO₂-prijs zich slechts in één richting beweegt. Dat is niet de bedoeling van het ASAM. Het is juist bedoeld om het ETS-beleid beter te laten werken en de balans tussen vraag en aanbod geleidelijk stabiel te laten ontwikkelen. Daarom worden er bij het ASAM geen nieuwe emissierechten gecreëerd naast het eerder gedefinieerde traject voor de ETS-limiet op de lange termijn.

Beperking van het ETS-aanbod mag alleen gebeuren via de veilingen

Het ETS-aanbod zou alleen moeten worden beperkt door middel van de volumes die op de markt worden geveild, wat dus geen effect heeft op de vrije toewijzing waarmee de industriële sectoren zich tegen koolstoflekkage kunnen beschermen. Dat aspect zal er met alle waarschijnlijkheid voor zorgen dat het ASAM aantrekkelijker wordt voor de industrie. Maar de werking van het ASAM als zodanig is al waarschijnlijk in het belang van de industrie, aangezien het ook het risico van grote pieken in de CO₂-prijs in tijden van een zeer hoge vraag beperkt.

Met een automatisch mechanisme zou er minder behoefte zijn aan ad-hocmaatregelen

Met het ASAM zou het beheer van het aanbod beter kunnen worden voorspeld en gereguleerd dan met backloading. Dit soort automatische maatregelen zou met een ASAM overzichtelijk kunnen worden uitgevoerd en *niet* ad-hoc, dit wat betreft factoren als volume, timing enz. Een automatisch en formeel proces voor backloading (en frontloading) gebaseerd op vooraf bepaalde criteria zou voor de markt ook beter te begrijpen zijn. Voorstanders die de aanpassingen aan de veilingkalender in het verleden hebben ondersteund, zullen het ASAM-concept waarschijnlijk zien als een verbetering.

Het mechanisme zou niet te vaak op het aanbod moeten ingrijpen

Het is belangrijk dat de criteria voor het ASAM zodanig worden opgesteld dat het mechanisme alleen wordt ingezet als dat absoluut noodzakelijk is. Ieder jaar in april, als de nieuwe geverifieerde emissiegegevens beschikbaar zijn, zou het werkelijke marktoverschot moeten worden berekend. Indien aan de gestelde criteria wordt voldaan en een aanpassing van het aanbod noodzakelijk lijkt, dan zouden de aangepaste volumes proportioneel minimaal één jaar van tevoren in het veilingsschema moeten worden gehaald. Bij het bepalen van de triggerpunten (dus de optimale omvang van het overschot) moet er vooral rekening worden gehouden met de benodigde volumes voor (power) hedging en wat er nodig is om voldoende marktliquiditeit te garanderen.

Het is belangrijk dat de triggers voor het ASAM niet zodanig worden ingesteld dat de inherente rol van een emissiemarkt volledig wordt weggenomen, en er lage CO₂-prijzen worden getoond als de totale vraag laag is en hoge CO₂-prijzen als de vraag naar emissierechten hoog is. Het aantal emissierechten dat in de reservevoorraad wordt gezet, mag niet te veel compenseren voor de lagere vraag. De omvang van het overschot moet

groot genoeg zijn zodat normale prijsschommelingen mogelijk blijven, iets wat essentieel is voor een rendabele werking van het ETS. Het ASAM mag alleen de grootste onbalans in vraag en aanbod beperken, zoals waar nu sprake van is.

Er is geen volledig nieuwe instantie of instituut voor regulering van het ASAM nodig

Het ASAM werkt met zeer eenvoudige en objectieve criteria en daarom is het niet nodig om hier een nieuwe, speciale autoriteit of instituut voor op te zetten. In theorie zou het volledige proces vrijwel automatisch kunnen verlopen, waarbij geverifieerde gegevens regelmatig (wiskundig) worden afgezet tegen de wettelijk bepaalde criteria. Het zou voldoende moeten zijn om een bestaand instituut (zoals COM of ESMA) aan te wijzen voor het uitvoeren van de berekening en de noodzakelijke aanpassingen aan de veilingkalender als er aan de criteria wordt voldaan. Op die manier kan het systeem zo eenvoudig mogelijk worden gehouden.