

欧州委員会による EU-ETS 改革に係る提案の概要

平成 25 年 1 月 15 日

環境省市場メカニズム室

1. 背景

2012 年 11 月 14 日、欧州委員会は、欧州排出量取引制度（EUETS）における排出枠（EUA）に関し、拡大しつつある需給不均衡に対処するための対策として 2 つの提案を行った¹。第 1 のステップとして、短期的な需給不均衡是正のために第 3 フェーズ（2013 年～2020 年）の各年におけるオークション配分量を見直すこと、第 2 のステップとして長期的な構造改革を実施することが提案されている。以下にその概要を述べる。

2. オークション配分量の見直し

2012 年 4 月欧州委員会は、第 3 フェーズの各年における EUA のオークション配分量の見直しを行うと発表した²。欧州経済危機・債務問題の発生などにより EUA の需要や価格が低迷していることを受け、炭素市場における需給不均衡を短期的に是正する目的で、今回の見直しが行われることとなった。

2012 年 7 月、オークション配分量の見直しに向けた EUETS 指令の改正案³及びオークション実施規則の改正素案が欧州委員会より発表された⁴。配分量の見直しの具体的内容は、“第 3 フェーズの 8 年間のオークション販売総量に変更しないが、各年に配分される量を変更し、第 3 フェーズ前期のオークション量を一定程度、同フェーズ後期に延期（back-loading）”するというものである。改正素案は、延期される数量に係る加盟国等の見解を収集するために提案されたものであることから、延期される数量は具体的に記載されず、代わりに 2013 年～2015 年の 3 年間の延期量を 4 億、9 億、12 億 t-CO₂ とする 3 つのオプションが、欧州委員会スタッフ作業文書として発表された⁵。

2012 年 11 月、加盟各国や利害関係者とのコンサルテーションを経て、具体的な延期量を下表に示すように 9 億 t-CO₂ とするオークション実施規則改正案が欧州委員会より発表された⁶。

¹ 欧州委員会ニュースリリース：http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012111401_en.htm

² ヘドゴー気候行動担当欧州委員ステートメント：
http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012041901_en.htm

³ 指令改正案では、適当な場合には、欧州委員会が、オークション配分量を変更するためのオークション実施規則の改正を行うことが明確化された。

⁴ 欧州委員会プレスリリース：http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-850_en.htm

⁵ Commission staff working document, "Information provided on the functioning of the EU Emissions Trading System, the volumes of greenhouse gas emission allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020",

⁶ オークション実施規則改正案 Article 1 及び改正後のオークション実施規則 Annex II

表 1 オークション数量の配分

年	減少量 (百万 t-CO ₂)	増加量 (百万 t-CO ₂)
2013	400	-
2014	300	-
2015	200	-
2016	-	-
2017	-	-
2018	-	-
2019	-	300
2020	-	600

同改正案は現在、欧州委員会に設置されている気候変動委員会にて審議されている。

3. 欧州炭素市場改革に向けた提案

欧州委員会は 2012 年 11 月 14 日、オークション配分量見直しの提案に引き続く形で、「2012 年欧州炭素市場の現状」と題する報告書⁷を発表した。同報告書は、需給不均衡の是正に向けて、長期的な炭素市場の構造改革に関する 6 つの政策オプションを提示している。

以下に報告書の概要を示す。

3-1. 炭素市場の現状

第 2 フェーズ（2008 年～2012 年）開始当初、第 2 フェーズのキャップ設定は厳しいと捉えられていたが、2008 年の経済危機後、排出枠の供給過剰の状況が明らかとなった。2011 年末の時点において、2008 年～2011 年に使用可能な EUA 及び国際クレジットが 87.2 億 t-CO₂ であるのに対し、検証済み排出量は 77.6 億 t-CO₂ にすぎず、結果として 2012 年初めの余剰排出枠は 9.6 億 t-CO₂ に達している

表 2 2008 年～2011 年における排出枠の需給バランス（単位：百万 t-CO₂）

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	合計
供給（発行済み EUA 及び使用された国際クレジット ⁸ ）	2076	2105	2204	2336	8720
需要（報告済排出量）	2100	1860	1919	1886	7765
累積余剰排出枠	-24	244	285	450	955

⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council, "The state of the European carbon market in 2012"

⁸ 国際クレジットが遵守義務に使用された場合、同量の EUA が遵守義務に使用されず、市場に余剰排出枠として残ることを意味する。

2009年の景気低迷後、余剰排出枠及びクレジットの累積が加速し、EUA 価格は減少を続け、2011年第2半期には10ユーロ/t-CO₂を下回った。



図 1 炭素価格（先物）の推移

こうした余剰排出枠の累積は、2013年にかけて引き続きと予想される。NER300プログラムや早期オークションによる第3フェーズ排出枠の早期販売等に加え、国際クレジットの供給も高い水準で推移する一方、需要（排出量）はそれほど変わらない水準にとどまると予測されるため、第3フェーズ開始時における余剰排出枠は15～20億 t-CO₂に達する可能性がある。2014年以降、余剰排出枠の急激な累積は収束すると見られるが、20億 t-CO₂レベルの供給過剰は第3フェーズを通して続くと思われる。

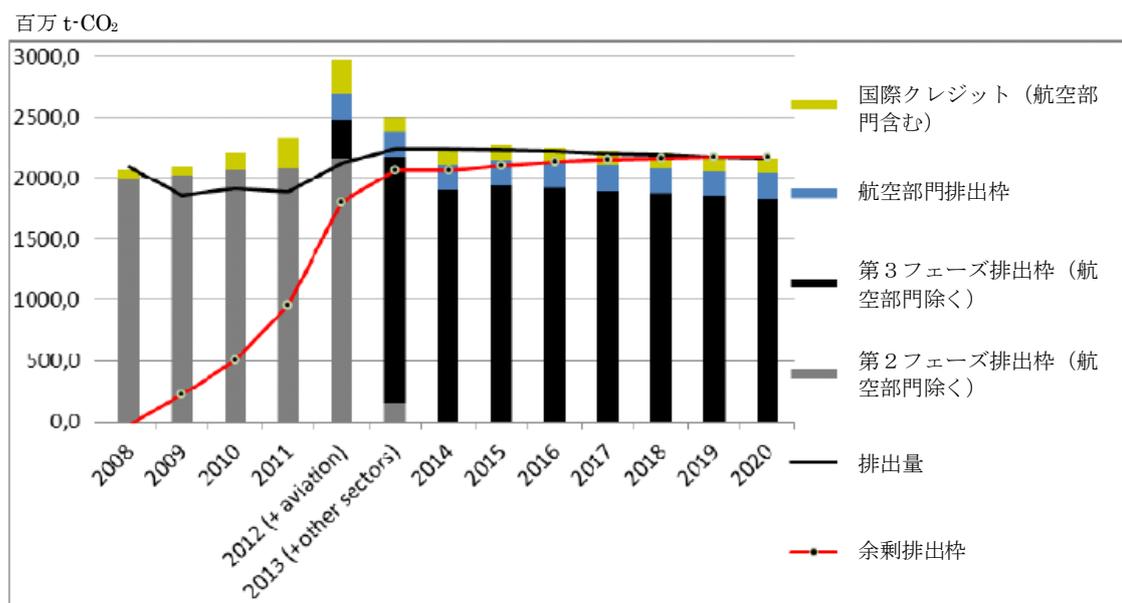


図 2 2020年までの需給見通し

2013年前後の供給増は、早期オークション等 EUETS の規定による例外的な状況であり、市場機能の改善を図ることを目的にオークション配分量の見直しが提案された。ただし配分量見直しにより供給量が減少するわけではないため、供給過剰を是正し、その長期化を防ぐためには、構造的な改革が必要と思われる。

3-2. 構造改革オプション

炭素市場の構造的な需給不均衡を是正するために、以下の6つの政策オプションが考えられる。

【オプション A】 欧州 GHG 排出削減目標（2020年）の30%への引き上げ

2020年における1990年比GHG削減目標を20%から30%に引き上げる。目標の引き上げに伴い、排出枠総量を減少させる必要がある。排出枠総量を減少させる方法としては、排出枠の取消し（オプション B）あるいは1.74%の排出枠総量減少率の見直し（オプション C）の2つが考えられる。以前欧州委員会が30%引き上げに伴い取り消される排出枠の数量を試算した際、約14億t-CO₂という結果となった。

【オプション B】 第3フェーズ排出枠の一定量を取り消し

オークションにかけられる前の排出枠を永久的に取り消すことにより、過剰供給量を減少させる。この対策は、EUETS 指令の抜本的な改正ではなく、欧州議会及び理事会による、基礎となる立法措置を必要とし、別の決定によって実施しうる。

【オプション C】 排出枠総量減少率（現1.74%）の早期見直し

EUETS 指令において、排出枠総量減少率（現1.74%）⁹は2020年から2025年までに見直されることになっているが、見直し時期を早める。オプション A で示された削減目標30%に合わせた減少率の設定等が考えられる。また、減少率の見直しは供給過剰の問題だけではなく、2020年以降の削減目標にも影響を与える。現状の1.74%ではEUETS 分野における2050年までの削減が1990年比で70%しか達成できず、2050年までに80-95%削減するというEUで合意された長期目標を満たすことができない。同見直しは第3フェーズ以降にも影響をもたらすため、低炭素技術に関するEUの競争力の強化、EUにおけるポスト2020年政策枠組みや国際炭素市場とのリンクの在り方、炭素リーケージのリスク等の課題も同時に考慮する必要がある。

⁹ EUETS の排出枠総量について、2008年～2012年の平均値から毎年1.74%減少させることとしている。

【オプション D】 ETS 対象セクターの拡大

景気循環にそれほど左右されないセクターに対象を拡大する。2009 年における排出削減率は、ETS 対象セクターが 11%であったのに対し、対象外セクターはわずか 4%程度であり、経済危機から受けた影響の違いが表れている。義務の対象者（川上事業者か川下事業者か）等について検討する必要があることから、既存の政策との整合も含めた更なる作業を要する。

【オプション E】 第 4 フェーズ（2021 年～）以降の国際クレジットの利用禁止もしくは制限

2021 年から開始される第 4 フェーズの制度設計において、フェーズ開始初期における国際クレジットの利用を禁止もしくは相当の制限を課すことが考えられる。EU 域内での削減への投資が進むと考えられる一方、途上国への資金の流れや技術移転への悪影響にも考慮が必要である。国際クレジットの利用禁止による第 4 フェーズ開始後の短期的な需要ショックは、第 3 フェーズから持ち越される余剰 EUA でカバーしうると考えられる。

【オプション F】 裁量価格管理メカニズム（discretionary price management mechanisms）の導入

一時的な需給不均衡による価格の乱高下を防ぐために、以下 2 つの裁量価格管理メカニズムが考えられる。

1. 下限価格の設定

オークション実施の際に、下限価格を設定する。

2. 価格管理リザーブの設置

価格管理リザーブを通じて排出枠の供給量を調整する。需要減少・価格低下の際にはオークション予定の排出枠の一定量をリザーブに入れ、逆の場合には、リザーブの排出枠をオークションにかける。第 3 フェーズの余剰排出枠をリザーブの原資に充当する。

上記 2 つの裁量価格管理メカニズムは、事前に排出枠の数量が決定されていることを前提としている欧州炭素市場の本質を変えることになる。また、炭素価格は市場の需給により決定されるのではなく、行政もしくは政治的決定の産物となるというマイナス要素をもたらすことになる。

各オプションの特徴は、下表のとおりである。

表 3 各オプションの特徴

オプション	変化が生じる側	実施までに要する時間	第4フェーズ以降の目標の変更	無償割当への影響
A: 削減目標30%へ引き上げ	供給側	実施メカニズムによる*1	実施メカニズムによる*1	実施メカニズムによる*1
B: 排出枠の取消	供給側	比較的迅速に実施可能	なし	なし
C: 排出総量減少率の早期見直し	供給側	時間を要する	あり	あり
D: 対象セクターの拡大	需要側	時間を要する	制度設計による	なし
E: 国際クレジット禁止・制限	供給側	時間を要する	なし	なし
F: 裁量価格管理メカニズムの導入	供給側	時間を要する	なし*2	なし

*1: 目標引き上げに伴う制度運用を、排出枠取消しによって実施するか、排出枠総量減少率の見直しによって実施するかによる。

*2: 裁量価格管理メカニズムにおいて、一時的にオークションされなかった排出枠が取り消されることはない想定。

3-3. 今後の動き¹⁰

同報告書で提示されたオプションに関して、公式なコンサルテーションプロセスが開始されている。パブリックコメントの受付が2012年12月から開始されており、2013年2月まで続く予定となっている。また、利害関係者とのミーティングも2013年に開催される予定となっている。

¹⁰ 12月7日付欧州委員会発表：http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012120701_en.htm