EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.10.2021
COM(2021) 962 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om det europæiske kvotemarkeds funktion i 2020 i medfør af artikel 10, stk. 5, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF (som ændret ved direktiv 2009/29/EF og direktiv (EU) 2018/410)

{COM(2021) 950 final} - {SWD(2021) 308 final}

Indholdsfortegnelse

Akronymer og forkortelser 2

1. INDLEDNING 4

2. EU ETS-INFRASTRUKTUR OG -DÆKNING 5

2.1 EU-registret og EU-transaktionsjournalen 6

3. KVOTEMARKEDETS FUNKTION 7

3.1. Udbud: Kvoter bragt i omsætning 7

3.1.1. Loft 7

3.1.2. Gratistildeling 11

3.1.3. Bortauktionering af kvoter 13

3.1.4. Undtagelse for fuld auktionering for el- og varmeproduktionen 16

3.1.5 NER300-programmet 19

3.1.6. Innovationsfond 20

3.1.7. Moderniseringsfonden 20

3.1.8. Kompensation for indirekte kulstofomkostninger 21

3.1.9. Internationale kreditter 23

3.2. Efterspørgsel: Kvoter, der er taget ud af omsætning 24

3.2.1. Reduktion af emissioner 24

3.2.2. Ligevægt mellem udbud og efterspørgsel 28

4. LUFTFART 30

5. MARKEDSTILSYN 33

6. OVERVÅGNING, RAPPORTERING OG VERIFIKATION AF EMISSIONER 36

7. FORBINDELSE MELLEM EU ETS OG DET SCHWEIZISKE EMISSIONSHANDELSSYSTEM 38

8. VIRKNINGERNE AF GENNEMFØRELSEN AF ENERGIEFFEKTIVITETSDIREKTIVET OG DE NATIONALE ENERGI- OG KLIMAPLANER FOR EU ETS 41

8.1 indvirkningen af gennemførelsen af energieffektivitetsdirektivet på EU ETS 42

8.2 Indvirkningen af gennemførelsen af nationale energi- og klimaplaner på EU ETS 44

9. KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER 45

Akronymer og forkortelser

AVR	Akkrediterings- og verifikationsforordningen (Accreditation and Verification Regulation)
CEF DI	Connecting Europe-facilitetens låneinstrument
CEM	Systemer til kontinuerlig emissionsmåling
CINEA	Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø
CO_2	Carbondioxid
CO_2e.	Kuldioxidækvivalent
CORSIA	CO_2-kompensation og -reduktion for international luftfart (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation)
CP2	Anden forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen
EA	Den Europæiske Organisation for Akkreditering (European Cooperation for Accreditation)
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
EED	Energieffektivitetsdirektivet
EEX	Den Europæiske Energibørs (European Energy Exchange)
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
ESMA	Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed
EU27	EU-medlemsstaterne
EU ETS	Den Europæiske Unions emissionshandelssystem (European Union Emissions Trading System)
EUTL	EU-transaktionsjournalen
GHG	Drivhusgas (Greenhouse Gas)
ICAO	Organisationen for International Civil Luftfart (International Civil Aviation Organization)
ICE	InterContinental Exchange Futures Europe
InnovFin EDP	Energidemonstrationsprojekter under InnovFin
MAR	Markedsmisbrugsforordningen (Market Abuse Regulation)
MiFID2	Direktivet om markeder for finansielle instrumenter (Directive on Markets in Financial Instruments)
MiFIR	Forordningen om markeder for finansielle instrumenter (Regulation on Markets in Financial Instruments)
MRR	Overvågnings- og rapporteringsforordningen (Monitoring and Reporting Regulation)
MSR	Markedstabilitetsreserven (Market Stability Reserve)
N_2O	Dinitrogenoxid
NECP	Nationale energi- og klimaplaner
NER	Reserve for nytilkomne (New Entrants Reserve)
OTC	Over-the-counter

PFC	Perfluorcarboner
SARP	Standarder og anbefalet praksis under CORSIA
TNAC	Samlet mængde kvoter i omsætning (Total Number of Allowances in Circulation)
UK	Det Forenede Kongerige
UNFCCC	FN's rammekonvention om klimaændringer

1. INDLEDNING

EU's emissionshandelssystem (EU ETS) har siden 2005 været en hjørnesten i EU's strategi for at mindske drivhusgasemissionerne. Siden lanceringen i 2005 er emissionerne fra el- og varmeproduktion samt energiintensive industrisektorer, der er omfattet af EU ETS, faldet med ca. 43 %[1]. Den har sammen med anden lovgivning, f.eks. om vedvarende energi[2] og energieffektivitet[3], bidraget væsentligt til at nå EU's overordnede mål om at reducere drivhusgasemissionerne med 20 % senest i 2020 i forhold til 1990-niveauet. EU overgik dette mål og reducerede drivhusgasemissionerne med ca. 31 %[4] i forhold til 1990-niveauet i 2020.

I juli 2021 vedtog Kommissionen en forslagspakke til gennemførelse af den europæiske grønne pagt[5]. Forslagene går ud på at styrke EU's klima-, energi-, arealanvendelses-, transport- og skattepolitikker, så de kan bidrage til at reducere nettodrivhusgasemissionerne med mindst 55 % inden 2030 i forhold til 1990-niveauet. EU ETS vil spille en vigtig rolle med hensyn til at nå dette mål. Pakken indeholder et forslag om at hæve ambitionsniveauet for EU ETS med et nyt emissionsreduktionsmål på 61 %[6] i forhold til 2005-niveauerne inden 2030 (sammenlignet med de nuværende 43 % under 2005-niveauerne), et lavere samlet emissionsloft og en kraftigere årlig emissionsreduktion på 4,2 % i stedet for de nuværende 2,2 % om året[7]. Forslaget om revision af EU ETS udvider også dets anvendelsesområde til emissioner fra søtransport og lægger op til et nyt, særskilt emissionshandelssystem til dækning af emissioner fra brændstoffer, der anvendes til vejtransport og i bygninger[8].

Et særskilt forslag styrker markedsstabilitetsreserven[9], som er den mekanisme, der tager højde for det kvoteoverskud, der er opbygget i EU ETS siden 2019, og forbedrer systemets modstandsdygtighed over for større chok ved at tilpasse udbuddet af kvoter, der skal bortauktioneres.

To yderligere forslag fra juli-pakken styrker EU ETS for luftfart[10] for at sikre, at sektoren bidrager til EU's emissionsreduktionsmål, og til at gennemføre kulstofkompensations- og

---

[1] Indtil udgangen af 2020 for EU27 + UK + Island, Liechtenstein og Norge (som var omfattet af EU ETS indtil den 31. december 2020).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82).

[3] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2002 af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 210).

[4] Emissionsreduktioner for EU27. For EU27 + UK var faldet 32,5 % under niveauet i 1990.

[5] Gennemførelse af den europæiske grønne aftale af 14.7.2021.

[6] Dette mål omfatter den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet for EU ETS til søtransportsektoren.

[7] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

[8] COM(2021) 551 final (som ovenfor)

[9] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår den mængde kvoter, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven for Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030, COM/2021/571 final

[10] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for økonomien som helhed og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning (COM/2021/552 final), og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af direktiv

reduktionsordningen for international luftfart (CORSIA) i EU-lovgivningen på en måde, der er i overensstemmelse med EU's klimamål for 2030.

Denne rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion fremlægges i overensstemmelse med artikel 10, stk. 5, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF (EU ETS-direktivet)[11]. Den dækker 2020 og første halvdel af 2021 (indtil den 30. juni 2021). Da 2020 er det sidste år i fase 3 af EU ETS (2013-20), giver rapporten også et overblik over den vigtigste udvikling i denne periode.

I rapporten undersøges de betydelige emissionsreduktioner, der er opnået i fase 3, og drivkræfterne bag (kapitel 3.2.1), og der foretages en analyse af markedsstabilitetsreservens rolle med hensyn til at reducere det overskud af kvoter, der er opbygget i EU ETS (kapitel 3.2.2). Rapporten fremhæver også vigtige udviklingstendenser i fase 3 inden for luftfart (kapitel 4), gratistildeling (kapitel 3.1.2), auktionering af kvoter, deraf følgende auktionsindtægter og deres anvendelse (kapitel 3.1.3), EU ETS-finansieringsinstrumenter (kapitel 3.1.4-3.1.8), markedstilsyn (kapitel 5) og effektiviteten af gennemførelsen af EU ETS i de deltagende lande (kapitel 6). Den omfatter to nye kapitler: Kapitel 7 beskriver forbindelsen mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem og undersøger den virkning, som forbindelsen havde på de to kulstofmarkeder, mens der i kapitel 8 ses nærmere på den virkning, som gennemførelsen af direktiv 2012/27/EU, som ændret ved direktiv (EU) 2018/2002[12] (energieffektivitetsdirektivet), og de nationale energi- og klimaplaner for 2019 har haft på EU ETS.

Medmindre andet er angivet, var de data, der blev anvendt til denne rapport, enten offentligt tilgængelige eller tilgængelige for Kommissionen ved udgangen af juni 2021. Rapporten indeholder data for 2020 for Det Forenede Kongerige (UK) for at vise anvendelsesområdet for EU ETS indtil den 31. december 2020. Tekniske og beskrivende oplysninger om EU ETS findes i tillæggene til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

2. EU ETS-INFRASTRUKTUR OG -DÆKNING

I hele fase 3 af EU ETS (2013-20) omfattede systemet 28 EU-medlemsstater (herunder Det Forenede Kongerige) og tre EFTA-lande — Island, Liechtenstein og Norge. Pr. 1. januar 2021 omfatter EU ETS 27 medlemsstater plus Island, Liechtenstein og Norge samt elproduktionsanlæg i Nordirland. Pr. 1. januar 2020 er EU ETS knyttet til det schweiziske kvotemarked (se kapitel 7).

EU ETS regulerer alt i alt emissioner fra mere end 10 400 el- og varmeværker og produktionsanlæg samt ca. 350 luftfartøjsoperatører, der flyver mellem lufthavne i Det

2003/87/EF for så vidt angår meddelelsen om kompensation i forbindelse med en global markedsbaseret foranstaltning for luftfartøjsoperatører, der er etableret i Unionen (COM/2021/567 final)

[11] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

[12] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2002 af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 210).

Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og fra EØS til Schweiz og Det Forenede Kongerige. Selv om EU ETS i begyndelsen af fase 3 dækkede ca. halvdelen af alle drivhusgasemissioner i EU, dækker den i øjeblikket ca. 36 % af EU's drivhusgasemissioner. En detaljeret oversigt over EU ETS-dækningen i fase 3 findes i tillæg 1 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

2.1 EU-registret og EU-transaktionsjournalen

EU-registret og EU-transaktionsjournalen sporer ejerskabet af de generelle kvoter og luftfartskvoter ved at registrere det skyldige beløb på deres konti og transaktioner mellem konti. Disse systemer registrerer desuden emissionerne fra stationære (el-, varme- og industri-) anlæg og luftfartøjsoperatører og overholdelsen af de forpligtelser, der er knyttet til disse emissioner. Begge systemer føres og vedligeholdes af Kommissionen, mens de nationale registeradministratorer i deltagerlandene er kontaktpunkt for kontoindehavere og repræsentanter (virksomheder og enkeltpersoner). Mens EU-registret varetager kontiene og registrerer oplysninger om overholdelse af reglerne, kontrollerer, registrerer og godkender EU-transaktionsjournalen automatisk alle transaktioner mellem konti og sikrer dermed, at alle transaktioner er i overensstemmelse med EU ETS-bestemmelserne.

De data, der er registreret i EU-registret og EU-transaktionsjournalen, er fortsat en vigtig kilde til information, der danner grundlag for flere forskellige typer EU ETS-rapportering, såsom beregningen af markedsstabilitetsreservens overskudsindikator (se kapitel 3.2.2) og den rapportering, som Det Europæiske Miljøagentur (EEA) foretager. EU-transaktionsjournalen sikrer også gennemsigtighed i EU ETS, idet der offentliggøres oplysninger om de stationære anlægs og luftfartøjsoperatørers overholdelse af EU ETS-bestemmelserne og om transaktioner mellem konti.

I fase 3 fungerede EU-transaktionsjournalens offentlige websted pålideligt og forblev operationelt året rundt hvert år med blot mindre afbrydelser som følge af planlagte tekniske opgraderinger. Det var også tilfældet i 2020. En undtagelse var den 18. august 2020, hvor flere transaktioner på grund af tekniske problemer ikke blev behandlet korrekt. På grund af fejlfindings- og reparationsarbejde mellem den 19. og 21. august var EU-registret ikke tilgængeligt.

Der blev udført omfattende udviklingsarbejde i flere omgange på EU-registret i 2020 og første halvdel af 2021. For det første blev handels- og samarbejdsaftalen[13] mellem EU og Det Forenede Kongerige anvendt midlertidigt fra den 1. januar 2021, indtil den trådte i kraft den 1. maj 2021. I aftalen forpligter EU og Det Forenede Kongerige sig til at fastholde ambitionsniveauet for deres klima- og miljøpolitik ved udgangen af 2020 og til at tilpasse disse politikker i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser. I henhold til aftalens artikel 392 skal begge parter fra den 1. januar 2021 have indført et system med kulstofprissætning, der omfatter drivhusgasemissioner fra elektricitets- og varmeproduktion,

[13] Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige og Nordirland på den anden side (EUT L 149 af 30.4.2021, s. 10).

industri og luftfart. Elproducenter i Nordirland og flyvninger fra EØS til Det Forenede Kongerige er fortsat omfattet af EU ETS, mens flyvninger fra Det Forenede Kongerige til EØS falder ind under Det Forenede Kongeriges kulstofprissætningssystem (se kapitel 4). Derfor forblev de nordirske elproducenter i EU-registret, og EU ETS-direktivet blev ændret for at tage højde for ændringer i flyvningernes dækning.[14]

Dohaændringen om fastlæggelse af Kyotoprotokollens anden forpligtelsesperiode (CP2) (1. januar 2013 — 31. december 2020) trådte også i kraft[15] den 31. december 2020. I henhold til artikel 5 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 (registerforordningen)[16] fungerer Kommissionen som administrator af EU's Kyotoprotokolregister, som indgår i EU-registret. Selv om den 31. december 2020 var den sidste dag i CP2, vil Kyotoprotokollens gennemsigtigheds- og overholdelsessystem fortsætte med at fungere indtil den endelige overensstemmelseskontrol. I 2023 vil emissionsopgørelserne for det sidste år under CP2 blive rapporteret, revideret og en endelig rapport forelagt.

Aftalen om sammenkobling af EU ETS med det schweiziske emissionshandelssystem[17] trådte i kraft den 1. januar 2020. For at gøre forbindelsen mellem systemerne operationel blev der den 21. september 2020 indført en foreløbig løsning for at forbinde registrene i de to systemer og gøre det muligt at overføre kvoter mellem dem (se kapitel 7).

Endelig fuldførtes den tekniske gennemførelse af de nye regler, som blev indført ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/1122[18], og de nye funktioner blev tilgængelige i EU-registret pr. 1. januar 2021.

3. KVOTEMARKEDETS FUNKTION

3.1. Udbud: Kvoter bragt i omsætning

3.1.1. Loft

Loftet er den maksimale absolutte mængde drivhusgasemissioner, der må udledes under EU ETS for at sikre, at målet for reduktion af emissioner nås, svarende til det antal kvoter, der er bragt i omsætning i en given handelsperiode. Der gælder et fælles EU-loft for hele EU ETS (for detaljerede oplysninger om loftet henvises til tillæg 2 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport). I fase 3 af EU ETS (2013-20)

[14] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/1416 af 17. juni 2021 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF for så vidt angår udelukkelsen af flyvninger, der ankommer fra Det Forenede Kongerige, fra EU's emissionshandelssystem (EUT L 305 af 31.8.2021, s. 1).
[15] Meddelelse fra Kommissionen vedrørende ikrafttrædelsen af Dohaændringen til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (EUT C 432 af 14.12.2020, s.1).
[16] Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 af 2. maj 2013 om oprettelse af et EU-register i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/3004/EF og nr. 406/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 og nr. 1193/2011 (EUT L 122 af 3.5.2013, s. 190).
[17] Aftale mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner (EUT L 322 af 7.12.2017, s. 3).
[18] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/1122 af 12. marts 2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF for så vidt angår driften af EU-registret (EUT L 177 af 2.7.2019, s. 3).

faldt loftet hvert år med den lineære reduktionsfaktor på 1,74 % for at sikre, at de samlede emissioner faldt (se kapitel 3.2.1). I fase 4 af EU ETS (2021-30) falder loftet for både stationære anlæg og luftfart med en årlig lineær reduktionsfaktor på 2,2 %. Tabel 1 viser tallene for loftet for emissioner fra stationære anlæg og luftfartskvoter[19] hvert år under fase 3.

Tabel 1. EU ETS-loft i fase 3 af EU ETS (2013-20)

År	Årligt loft (stationært anlæg)	Årlige luftfartskvoter i omsætning[20]
2013	2 084 301 856	32 455 296
2014	2 046 037 610	41 866 834
2015	2 007 773 364	50 669 024
2016	1 969 509 118	38 879 316
2017	1 931 244 873	38 711 651
2018	1 892 980 627	38 909 585
2019	1 854 716 381	38 830 950
2020	1 816 452 135	42 803 537

Den 1. februar 2020 trådte aftalen om Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union[21] i kraft. EU ETS-direktivet fandt anvendelse på Det Forenede Kongerige frem til den 31. december 2020, og i henhold til protokollen om Irland og Nordirland[22] forbliver den elproduktion, der finder sted i Nordirland, i EU ETS med de relevante rettigheder og forpligtelser.

Kommissionen reagerede på disse ændringer ved den 16. november 2020 at vedtage afgørelsen om den tilpassede EU-kvotemængde[23]. Kun emissioner fra elproduktion i Nordirland blev medregnet i det ajourførte loft (anvendt fra basisperioden 2008-2012), som

[19] Antallet af tilladte luftfartskvoter i omsætning siden 2013 er resultatet af en bottom-up-tilgang med udgangspunkt i gratistildeling (bestemt på basis af aktivitetsbaserede benchmarks for operatørernes aktivitet inden for EØS). Antallet af bortauktionerede kvoter afledes ud fra det faktum, at gratis tildeling (herunder en særlig reserve til fordeling til hurtigtvoksende luftfartøjsoperatører og nytilkomne) bør udgøre 85 % af det samlede volumen. Bortauktionering udgør de resterende 15 %.

[20] De ajourførte tal omfatter udveksling af internationale kreditter til EU ETS-kvoter ud over de gratis tildelinger og bortauktionerede mængder.

[21] Aftale om Det Forenede Kongerige og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT L 29 af 31.1.2020, s. 7).

[22] EUT L 29 (som ovenfor)

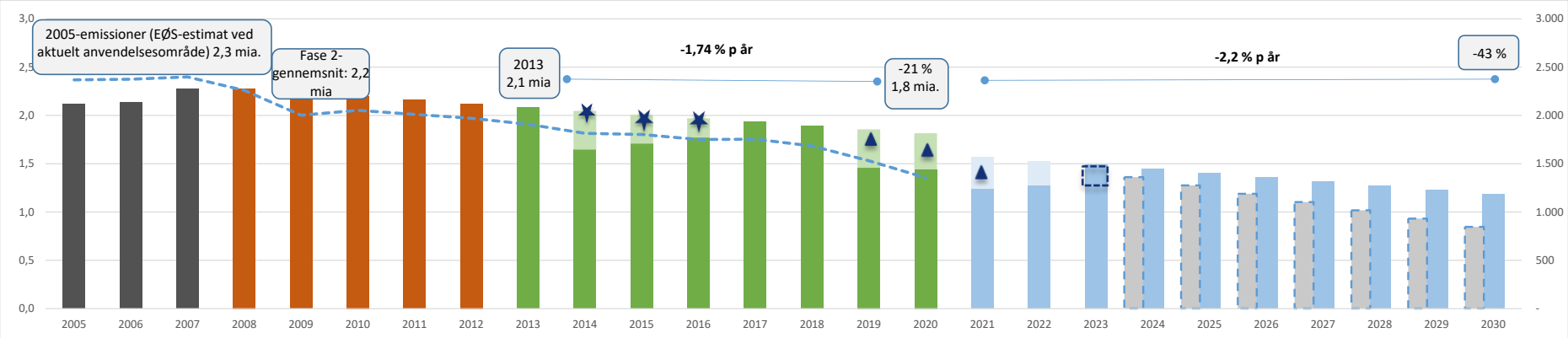
[23] Kommissionens afgørelse C/2020/1722 af 16. november 2020 om den samlede kvotemængde i Unionen, der inden for rammerne af EU's emissionshandelssystem skal udstedes for 2021 (EUT L 386 af 16.11.2020, s. 26).

beregnede en reduktion af loftet i forhold til emissionerne fra Det Forenede Kongerige, som ikke længere blev taget i betragtning[24].

Figur 1 sammenfatter reduktionen af loftet efter en forøgelse af den lineære reduktionsfaktor til 2,2 % i 2021. Den illustrerer også betydningen af markedsstabilitetsreserven og udskydelsen af bidrag til markedsstabilitetsreserven (se kapitel 3.2.2). Søjlerne med de stiplede linjer i figuren angiver den omtrentlige virkning af det højere emissionsreduktionsmål for 2030 som foreslået af Kommissionen i revisionspakken om at realisere den europæiske grønne pagt den 14. juli 2021.

[24] Det loft for 2021, der er fastsat i Kommissionens afgørelse C/2020/1722, omfatter ikke den kvotemængde, der skal udstedes i henhold til kapitel II i EU ETS-direktivet for luftfartøjsoperatører. Denne mængde er fremkommet ved en bottom-up-tilgang, der begynder med gratistildeling til luftfart som forklaret i meddelelsen om den samlede kvotemængde i Unionen for 2021 og markedsstabilitetsreserven under EU's emissionshandelssystem (EUT C 428I af 11.12.2020, s. 1).

Figur 1. Reduktion af loftet under anvendelse af den lineære reduktionsfaktor på 2,2 % i 2021[25]



★ Udskudte kvoter (i alt 900 mio.)

▲ Data fra markedstabilitetsreserven

⬚ Ind-/udgående data til/fra markedsstabilitetsreserven afhængigt af markedsoverskuddet

[25] Loftet for fase 4 afspejler offentliggørelsen efter brexit af den samlede kvotemængde i EU ETS i Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1722.

3.1.2. Gratistildeling

Selv om bortauktionering siden fase 3 i princippet udgør 57 % af den samlede mængde kvoter, tildeles en betydelig mængde kvoter gratis for at imødegå risikoen for kulstoflækage (når aktiviteter flyttes til lande uden for EU med mindre ambitiøse klimapolitikker for drivhusgasemissioner, hvilket kan give anledning til en generel stigning i emissionerne). Elproduktion var ikke egnet til gratis kvoter, og den gratis tildeling til industrien var baseret på præstationsbenchmarks for at styrke incitamenterne til at reducere drivhusgasemissioner og øge innovationen.

I begyndelsen af fase 3 blev reserven for nytilkomne (NER) oprettet i EU ETS for at give yderligere gratis kvoter til nye industrianlæg og anlæg med en kraftigt stigende kapacitet svarende til 5 % af den samlede kvotemængde for denne periode. De sektorer og delsektorer, der blev vurderet til i væsentlig grad at være udsat for kulstoflækage og dermed tildelt en større andel af gratistildelinger, blev tilføjet på kulstoflækagelisten[26]. Da efterspørgslen efter gratis kvoter oversteg udbuddet, blev tildelingen for alle anlæg reduceret med den samme procentsats ved at anvende den tværsektorielle korrektionsfaktor[27], som blev revideret[28] i 2017. Værdierne for den tværsektorielle korrektionsfaktor fremgår af tabel 3.1 i tillæg 3 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

Den oprindelige reserve indeholdt 480,2 mio. kvoter efter fradrag af 300 mio. kvoter til NER 300-programmet til støtte for innovation (se kapitel 3.1.5). Pr. juni 2021 var der reserveret 178,3 mio. kvoter til 1 392 anlæg for hele fase 3. Der er derfor fortsat 301,9 mio. kvoter i reserven. Af dette beløb overføres 200 mio. kvoter til reserven til fase 4, og resten anbringes i markedsstabilitetsreserven.

Pr. juni 2021 var den oprindeligt godkendte mængde gratistildelinger for fase 3 reduceret med ca. 585 mio. ud af 6,5 mia. kvoter, fordi anlæggene lukkede, eller der blev skåret ned på deres produktion eller produktionskapacitet. Tabel 2 opsummerer gratistildelinger til industrien i fase 3.

[26] Kommissionens afgørelse af 27. oktober 2014 om opstilling af en liste over sektorer og delsektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for kulstoflækage, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF, for perioden 2015-2019 (EUT L 308 af 29.10.2014, s. 114).

[27] Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 240 af 7.9.2013, s. 27).

[28] Kommissionens afgørelse 2017/126/EU af 24. januar 2017 om ændring af afgørelse 2013/448/EU for så vidt angår fastsættelsen af en ensartet, tværsektoriel korrektionsfaktor i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 19 af 25.1.2017, s. 93).

Tabel 2. Gratis kvoter til industrien, januar 2013 — juni 2021 (mio.) [29]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gratistildeling[30] (EU27 + UK + Island, Liechtenstein og Norge)	903,0	874,8	847,6	821,3	796,2	771,9	748,1[31]	724,8
Tildelinger fra reserven for nytilkomne (investeringer i nye virksomheder og kapacitetsforøgelser)	11,7	15,2	18,9	22,8	24,6	26,9	29,1	28,9
Gratis kvoter, der ikke tildeles på grund af lukninger eller ændringer i produktion/produktionskapacitet	41,9	61,3	74,0	76,5	79,9	85,1	80,3	85,9

Selv om de deltagende landes bidrag vedrørende ændringer i gratistildelingen for det sidste år af fase 3 stadig kunne indsendes i 2021, er langt størstedelen af ændringerne allerede blevet indberettet. Det kan derfor konkluderes, at der ved udgangen af fase 3 var ca.:

- 1 821 ud af 11 646 anlæg, der indstillede driften eller havde en fysisk ændring, som reducerede deres kapacitet under tærsklen, så deres drivhusgasemissionstilladelse blev trukket tilbage
- 505 nytilkomne
- 887 væsentlige kapacitetsudvidelser
- 378 væsentlige kapacitetsindskrænkninger
- 2 985 anlæg, der delvist blev sat ud af drift
- 1 434 anlæg, der blev genvundet efter et delvist ophør.

Ikke-tildelte kvoter fra lukninger, delvise driftsophør eller betydelige kapacitetsnedskæringer (i henhold til artikel 10a, stk. 19, og 10a, stk. 20, i EU ETS-direktivet) placeres i markedsstabilitetsreserven i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, i afgørelse (EU)

[29] I tidligere rapporter om kulstofmarkedet var dataene baseret på meddelelser fra de deltagende lande, der blev indsendt hvert år inden udgangen af juni, men dataene i dette og sidste års kulstofmarkedsrapporter er baseret på EU-registret med skæringsdatoer den 30. juni i henholdsvis 2021 og 2020. Denne nye metode blev valgt for at afspejle tildelingerne mere nøjagtigt, efterhånden som de opstår og registreres i registret.
[30] Oprindelig tildelingsmængde før anvendelse af den tværsektorielle korrektionsfaktor.
[31] Tildelingen for Det Forenede Kongerige (48,0 mio. kvoter af det samlede antal for 2019), som blev suspenderet i 2019 på grund af beskyttelsesforanstaltningerne til beskyttelse af miljøintegriteten for EU ETS i tilfælde, hvor EU-lovgivningen ophører med at gælde for en medlemsstat, der trækker sig ud af EU, blev genoptaget i 2020.

2015/1814 (afgørelsen om markedsstabilitetsreserven)[32], ligesom de ikke-tildelte kvoter fra NER.

For at forebygge risikoen for kulstoflækage vil gratistildeling fortsætte i fase 4 på grundlag af benchmarkværdier, der beregnes ud fra resultaterne fra de 10 % mest effektive anlæg i EU. Efter at der i november 2017 var opnået politisk enighed om det reviderede EU ETS-direktiv, vedtog Kommissionen lovgivning om gennemførelse af gratistildelinger til industrien i fase 4. De vedtagne retsakter fremgår af tabel 4.1 i tillæg 4 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

3.1.3. Bortauktionering af kvoter

Fra og med fase 3 er bortauktionering den primære metode til fordeling af kvoter i EU ETS, og den tegner sig for 57 % af den samlede mængde. Auktioneringen reguleres af Kommissionens forordning (EU) 1031/2010[33] (auktioneringsforordningen), der indeholder bestemmelser om tidsfrister, administration og andre aspekter af, hvordan auktionerne skal finde sted, for at sikre en åben, gennemsigtig, harmoniseret og ikkediskriminerende proces.

I fase 3 fandt auktionerne sted via følgende auktionsplatforme:

- European Energy Exchange AG (EEX), der fungerer som den fælles auktionsplatform for 25 medlemsstater, som deltager i en fælles udbudsprocedure. Det auktionerer også for Polen (som har fravalgt at deltage i den fælles udbudsprocedure, men endnu ikke udpeget sin egen auktionsplatform) og siden juni 2019 for Island, Liechtenstein og Norge (efter at EØS-aftalen er blevet ændret for at give Island, Liechtenstein og Norge mulighed for at deltage i den fælles indkøbsaftale for den fælles auktionsplatform).
- EEX, der auktionerer for Tyskland som fravalgsauktionsplatform.
- ICE Futures Europe (ICE), der auktionerer Det Forenede Kongerige som fravalgsauktionsplatform indtil udgangen af 2020.

EEX blev genudpeget som fælles auktionsplatform fra 2021 uden større ændringer af deltagelsen i auktioner.

Der blev afholdt over 1 800 auktioner i fase 3, og pr. 30. juni 2021 var dette tal langt over 1 900. Tabel 3 giver et overblik over den mængde kvoter[34], der er bortauktioneret af EEX og ICE frem til den 30. juni 2021, herunder tidlige auktioner[35] over almindelige kvoter.

---

[32] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2015/1814 af 6. oktober 2015 om oprettelse og anvendelse af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og om ændring af direktiv 2003/87/EF (EUT L 264 af 6.10.2015, s. 1).

[33] Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 af 12. november 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 302 af 18.11.2010, s. 1).

[34] Mængden af almindelige kvoter er fastsat i henhold til afgørelse 1359/2013/EU. Antallet af luftfartskvoter er fastsat i henhold til afgørelse 377/2013/EU og forordning (EU) nr. 421/2014.

Tabel 3. Samlet bortauktioneret mængde fase 3-kvoter januar 2012 — 30. juni 2021[36]

År	Almindelige kvoter	Luftfartskvoter
2012	89 701 500	2 500 000
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015	632 725 500	16 390 500
2016	715 289 500	5 997 500
2017	951 195 500	4 730 500
2018	915 750 000	5 601 500
2019	588 540 000	5 502 500
2020	778 505 000	7 505 000
2021 (indtil 30. juni 2021)	308 326 000	1 343 000

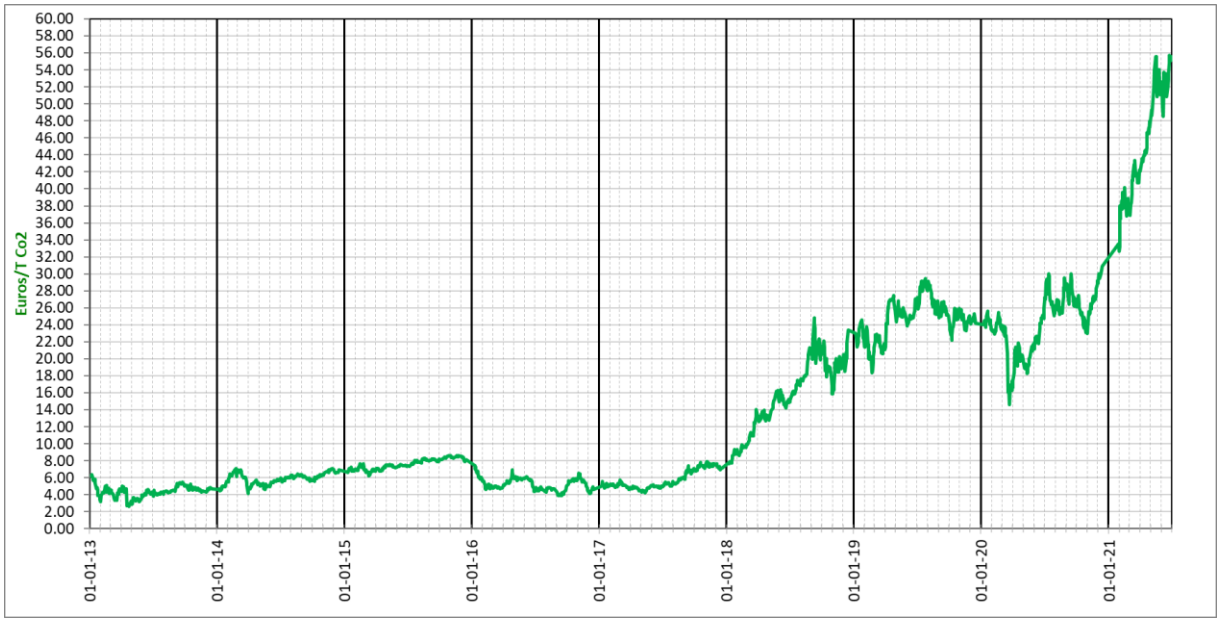
Kilde: EEX

Da markedsstabilitetsreserven blev operationel i januar 2019, reducerede den udbuddet af kvoter, der er til rådighed til auktion, betydeligt. Auktionerne blev i det store og hele afviklet gnidningsløst, og clearingpriserne var på linje med priserne på det sekundære marked.

I fase 3 blev i alt 15 auktioner ud af over 1 800 annulleret, enten fordi mindsteprisen ikke blev overholdt, eller fordi den samlede budmængde var mindre end den bortauktionerede mængde i overensstemmelse med reglerne i auktioneringsforordningen. Figur 2 giver et overblik over clearingpriserne på EU's kvotemarked siden 2013.

[35] Der blev gennemført tidlige auktioner med fase 3-kvoter i 2012 på grund af den almindelige handelspraksis i elsektoren med at sælge el gennem terminssalg og foretage de nødvendige indkøb (herunder kvoter), når produktionen sælges.
[36] Tabellen omfatter auktionsmængder for EU27 + UK + Island, Liechtenstein og Norge (undtagen for 2021, som ikke omfatter data om Det Forenede Kongerige).

Figur 2. Clearingpriser for auktioner for almindelige kvoter, januar 2013 — 30. juni 2021



Kilde: EEX

Antallet af deltagere i auktionerne med almindelige kvoter i fase 3 findes i tillæg 5 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport. Auktionsplatformene offentliggør rettidigt detaljerede resultater for den enkelte auktion på de specifikke websteder. Yderligere oplysninger om auktionernes resultater, herunder om deltagelse, dækningsgrad og priser, findes i de deltagende landes rapporter offentliggjort på Kommissionens websted[37].

Medlemsstaternes, Det Forenede Kongeriges, Islands, Liechtensteins og Norges samlede indtægter fra auktionerne i fase 3 oversteg 68 mia. EUR (se tabel 5.1, 5.2 og 5.3 i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene)[38]. Alene i 2020 genererede auktionerne i alt over 19 mia. EUR og 13,9 mia. EUR i indtægter i første halvdel af 2021. EU ETS-direktivet foreskriver, at medlemsstater bør anvende mindst 50 % af deres auktionsindtægter, inklusive alle indtægter fra kvoter, der tildeles med henblik på solidaritet og vækst, samt alle indtægter fra kvoter, der udstedes inden for luftfarten[39] til klima- og energirelaterede formål.

Ifølge de oplysninger, som medlemsstaterne har fremsendt til Kommissionen, anslås det, at ca. 72 % af auktionsindtægterne i 2020 blev brugt til klima- og energiformål og ca. 75 % (56,5 mia. EUR) af de samlede indtægter i hele fase 3. Mens en lille andel af dette beløb (ca. 3 % af de samlede indtægter siden 2013) blev brugt til internationale formål, blev størstedelen af auktionsindtægterne i fase 3 anvendt til indenlandske klima- og energiformål (hovedsagelig vedvarende energi, energieffektivitet og forskning og udvikling). I praksis

[37] Auktionering i EU ETS
[38] Tallene omfatter kvoter, der bortauktioneres til innovationsfonden og moderniseringsfondene.
[39] Artikel 3d, stk. 4, i EU ETS-direktivet.

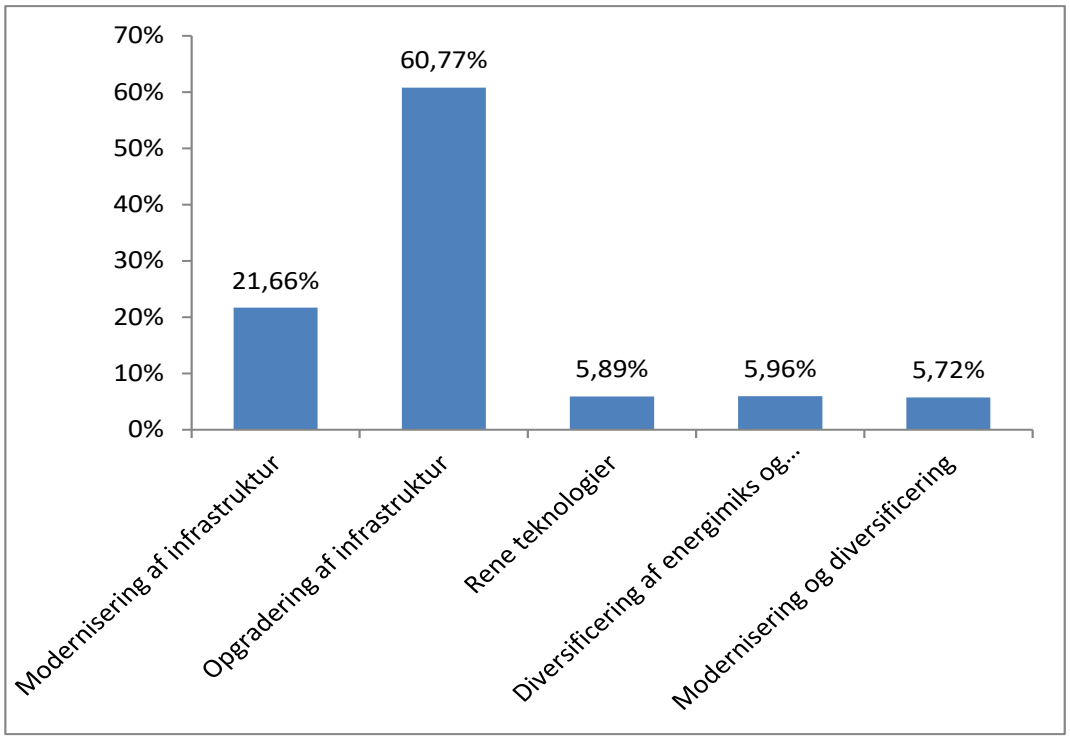
bruger medlemsstaterne mere på klima- og energirelaterede formål end deres auktionsindtægter.[40]

3.1.4. Undtagelse for fuld auktionering for el- og varmeproduktionen

I fase 3 er der fastsat en undtagelse fra de overordnede regler for bortauktionering af kvoter i EU ETS-direktivets artikel 10c for at støtte investeringer i modernisering af elsektoren i adskillige lavindkomstmedlemsstater[41]. De gratis kvoter i henhold til artikel 10c blev trukket fra den mængde, som medlemsstaten ellers ville bortauktionere. Da tildelingen af gratis kvoter til elproducenter i henhold til artikel 10c involverede statsstøtte, blev de nationale ordninger, der var indført for at gennemføre artikel 10c-undtagelsen, godkendt i henhold til gældende statsstøtteregler og med forbehold af kravene i retningslinjerne for statsstøtte[42].

Den samlede værdi af de rapporterede investeringsomkostninger under artikel 10c fra 2009 til 2020 er over 13,1 mia. EUR. Som det fremgår af figur 3, blev 83 % af dette beløb afsat til opgradering og modernisering af infrastrukturen (hovedsagelig til modernisering af kul- og gaskraftværker og til opgradering af el- og varmeforsyningsnet). De resterende investeringer blev brugt til at diversificere energimikset og udvikle rene teknologier.

Figur 3. Samlet støtte i henhold til artikel 10c pr. investeringstype, 2013-2019



Kilde: Generaldirektoratet for Klima

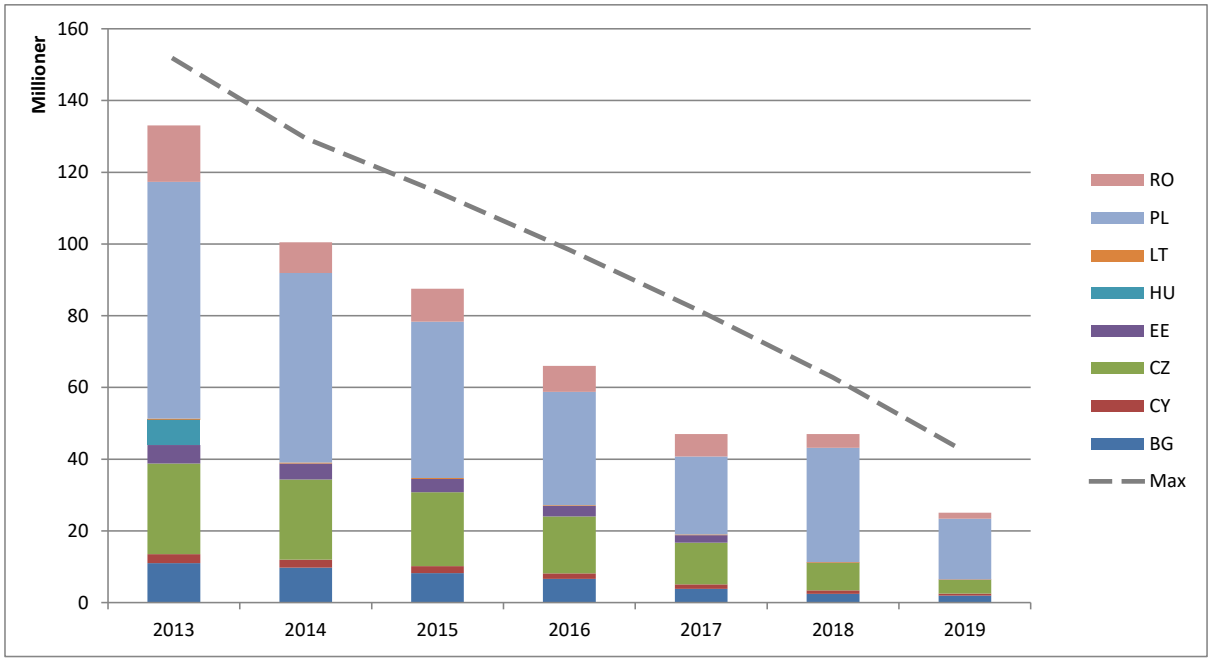
[40] Detaljerede oplysninger om anvendelsen af auktionsindtægter findes i statusrapporten om klimaindsatsen for 2021 (COM(2021) 960).

[41] Bulgarien, Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Tjekkiet og Ungarn var berettigede til at anvende artikel 10c-undtagelsen. Malta og Letland besluttede ikke at gøre det i fase 3.

[42] Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012 (EUT C 158 af 5.6.2012, s. 4).

Figur 4 viser antallet af artikel 10c-kvoter, der er tildelt for perioden 2013-19 pr. EU-medlemsstat (der blev ikke tildelt kvoter for 2020).

Figur 4. Kvoter tildelt gratis i overensstemmelse med artikel 10c, 2013-2019[43]



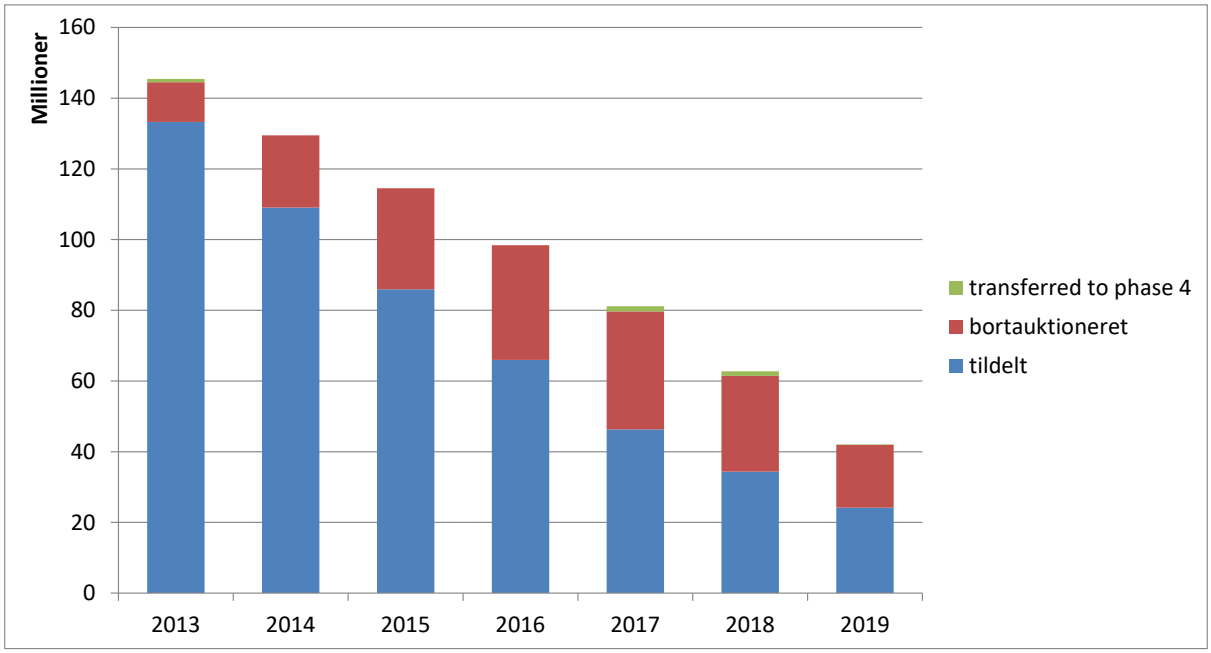
Kilde: Generaldirektoratet for Klima

Tabel 6.1 i tillæg 6 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, viser det antal kvoter, som berettigede medlemsstater tildelte gratis til elproducenter i fase 3. Tabel 6.2 i tillæg 6 viser det maksimale antal kvoter pr. år, der kan tildeles i henhold til artikel 10c.

Artikel 10c-kvoter, der stadig ikke var tildelt fra fase 3, kunne enten bortauktioneres eller — i overensstemmelse med EU ETS-direktivet — tildeles i fase 4 til artikel 10c-investeringer, der er udvalgt gennem en udbudsprocedure eller overført til Moderniseringsfonden. Figur 5 viser, i hvilket omfang artikel 10c-kvoter fra hvert år i fase 3 blev tildelt, bortauktioneret eller overført til fase 4.

[43] Antallet af artikel 10c-kvoter, der indgår i figur 4, kan omfatte kvoter udstedt med en forsinkelse for de foregående år. De relevante beløb pr. år er angivet i EUTL'en.

Figur 5. Fordeling af de resterende artikel 10c-kvoter (tildelt, bortauktioneret, overført til fase 4) [44]



Kilde: Generaldirektoratet for Klima

Alt i alt blev ca. 74 % af de disponible artikel 10c-kvoter tildelt mellem 2013 og 2019. De fleste af de resterende kvoter blev bortauktioneret, og kun en lille mængde (ca. 0,5 %) blev overført til fase 4. Antallet af ikke-tildelte kvoter, som blev bortauktioneret (eller planlagt bortauktioneret) af medlemsstaterne i henhold til artikel 10c-undtagelsen i fase 3, er anført i tabel 6.3 i tillæg 6 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

Der vil fortsat være adgang til midlertidige gratistildelinger i fase 4 i henhold til artikel 10c i EU ETS-direktivet, men med styrkede bestemmelser om åbenhed og med mulighed for, at medlemsstaterne kan anvende hele deres artikel 10c-tildeling eller en del heraf til at støtte investeringer inden for rammerne af moderniseringsfonden. Bulgarien, Rumænien og Ungarn valgte at fortsætte med at anvende artikel 10c i fase 4[45] og er i færd med at udarbejde nationale rammer til gennemførelse af denne bestemmelse. Disse skal godkendes af Kommissionen i henhold til statsstøttereglerne[46]. Andre støtteberettigede medlemsstater[47]

[44] Figur 5 inkluderer mængder til bortauktionering til og med auktionskalenderen for 2021. De kvoter, der blev overført fra 2013 til fase 4 (912 630), skulle oprindeligt have være tildelt fem ungarske anlæg, som i 2014 blev vurderet ikke at være berettigede til at modtage tildelingen. Den 27. september 2019 meddelte Ungarn Kommissionen i medfør af artikel 10c, stk. 5, og 10d, stk. 4, i det reviderede EU ETS-direktiv, at man havde til hensigt at anvende alle 912 630 artikel 10c-kvoter, som ikke var blevet tildelt inden 2020, til at gennemføre artikel 10c-undtagelsen i fase 4.

[45] I overensstemmelse med artikel 10c, stk. 2, skulle en medlemsstat, der agtede at gøre brug af valgfrie midlertidige gratistildelinger til modernisering af energisektoren i fase 4, senest den 30. juni 2019 offentliggøre en detaljeret national ramme og/eller en liste over små projekter, der skulle understøttes. Det gjorde kun Bulgarien, Rumænien og Ungarn. I overensstemmelse med artikel 10c, stk. 5, kunne medlemsstaterne senest den 30. september 2019 beslutte at anvende ikke-tildelte gratistildelinger fra fase 3 til den valgfrie midlertidige gratistildeling i fase 4 eller bortauktionere disse kvoter (jf. tabel 6.3 i tillæg 6 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

[46] Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2021 (EUT C 317 af 25.9.2020, s. 5).

valgte enten at bortauktionere deres fase 4-kvoter eller overføre dem til moderniseringsfonden. Antallet af fase 4-kvoter, der skal anvendes i henhold til artikel 10c-undtagelsen, overføres til moderniseringsfonden eller bortauktioneres, fremgår af tabel 6.4 i tillæg 6 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

3.1.5 NER300-programmet

I fase 3 var NER300 et omfattende finansieringsprogram for demonstrationsprojekter vedrørende innovativ lavemissionsenergi. Formålet var at påvise teknologier til miljømæssigt forsvarlig CO_2-opsamling og -lagring samt innovativ vedvarende energi i kommerciel skala i EU. NER300 blev finansieret ved monetarisering af 300 mio. kvoter fra reserven for nytilkomne (NER). Midlerne blev tildelt projekter, der var udvalgt efter to runder forslagsindkaldelser i hhv. december 2012 og juli 2014.

I alt modtog 38 projekter om vedvarende energi og ét projekt om kulstofopsamling og -lagring i 20 medlemsstater støtte fra NER300, svarende til 2,1 mia. EUR. Pr. 30. juni 2021 var otte projekter blevet operationelle: bioenergiprojektet Verbiostraw i Tyskland, det landbaserede vindprojektet Windpark Handalm i Østrig, offshore-vindprojekterne Veja Mate og Nordsee One i Tyskland, projektet med intelligente net Puglia Active Network i Italien, de flydende offshore-vindprojekter Vertimed i Frankrig og Windfloat i Portugal samt det koncentrerede solenergiprojekt Minos i Grækenland. To projekter, det italienske bioenergiprojekt BEST og det svenske onshore-vindkraftprojekt Windpark Blaiken, betragtes som afsluttede[48].

Yderligere fire projekter, der blev udvalgt efter den anden forslagsindkaldelse, er under forberedelse. Deres startdatoer blev imidlertid ændret på grund af covid-19-pandemien[49]. I betragtning af vanskelighederne med at medfinansiere i henhold til NER300-kravene kombineret med en udfordrende økonomisk og politisk situation var der ikke opnået tilstrækkelig yderligere finansiering til 23 projekter, så de blev trukket ud af programmet, hvilket har frigivet i alt knap 1,5 mia. EUR.

I 2017 blev der med den ændrede NER300-afgørelse[50] givet godkendelse til at geninvestere midlerne fra de projekter, der blev annulleret under den første indkaldelse af forslag (708,7 mio. EUR), til projekter, som blev understøttet under de eksisterende finansielle instrumenter, såsom InnovFin-energidemonstrationsprojekterne og Connecting Europe-facilitetens låneinstrument, der begge forvaltes af Den Europæiske Investeringsbank. Disse projekter og deres tilhørende pipelines har påvist, at den indførte blandingsmekanisme

[47] I fase 4 er Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn, berettigede til at anvende artikel 10c-undtagelsen.
[48] Operationelle projekter er taget i brug og er ved at blive gennemført, mens gennemførte projekter har afsluttet driften.
[49] Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2021)1712 om ændring af gennemførelsesafgørelse C(2012)9432 og C(2014)4493 for så vidt angår visse projekter under NER300-finansieringsprogrammet, navnlig dem, der er berørt af covid-19-pandemien.
[50] Kommissionens afgørelse (EU) 2017/2172 af 20. november 2017 om ændring af afgørelse 2010/670/EU for så vidt angår anvendelsen af ikkeudbetalte indtægter fra den første ansøgningsrunde (EUT L 306 af 22.11.2017, s. 24).

fungerer effektivt. Den fulde tildeling af ikke-udbetalte NER300-midler forventes gennemført ved udgangen af 2022.

De resterende uudnyttede midler fra anden runde af indkaldelser af forslag kanaliseres til innovationsfonden. Indtil videre er der blevet overført 746,6 mio. EUR til innovationsfonden.

Tillæg 7 til det ledsagende arbejdsdokument indeholder yderligere oplysninger om NER300.

3.1.6. Innovationsfond

Innovationsfonden under EU ETS samler mindst 20 mia. EUR[51] for perioden 2020-30 fra auktioneringen af 450 mio. kvoter. Det gør det til et af de mest omfattende programmer i verden til finansiering af den kommercielle demonstration af innovative lavemissionsteknologier og industrielle løsninger for at dekarbonisere Europas energiintensive industrier, innovative vedvarende energikilder, energilagring samt brug og lagring af kulstof.

Kommissionen iværksatte de første indkaldelser af forslag under innovationsfonden i 2020 i samarbejde med Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø. Indkaldelserne tiltrak betydelig interesse fra virksomheder i enhver størrelse, der søgte finansiering til deres innovative projekter inden for ren teknologi på tværs af en række sektorer og i alle medlemsstater samt Island og Norge. I forbindelse med indkaldelsen af storstilede projekter[52] blev ansøgerne bag de 70 projekter (ud af 311 ansøgninger), der havde den bedste placering, opfordret til at indsende et fuldstændigt forslag til anden fase senest den 23. juni 2021. Der blev modtaget 66 fuldstændige forslag med anmodninger om ca. 6 mia. EUR i støtte, hvilket skal ses i forhold til de samlede disponible midler under denne indkaldelse på 1 mia. EUR. Resultaterne af vurderingen vil være tilgængelige i fjerde kvartal af 2021.

Indkaldelsen af forslag til mindre projekter[53] blev afsluttet den 10. marts 2021 med 232 forslag. 32 mindre projekter blev udvalgt til finansiering og inviteret til forberedelse af tilskud i juli 2021 for et samlet beløb på 118 mio. EUR. Der afvikles vellykkede projekter i 12 medlemsstater plus Island og Norge, som vil reducere drivhusgasemissionerne i både energi- og industrisektoren.

Der blev udvalgt 15 storstilede projekter til projektudviklingsbistand under innovationsfonden for et samlet beløb på 4 mio. EUR.

[51] Mængden afhænger af kulstofprisen. Den her anvendte kulstofpris er 40 EUR. I pakken til gennemførelse af den europæiske grønne pagt foreslår Kommissionen at øge mængden for innovationsfonden betydeligt.
[52] Innovation Fund: call for large-scale projects
[53] Innovation Fund: call for small-scale projects

3.1.7. Moderniseringsfonden

Moderniseringsfonden er det vigtigste finansieringsinstrument under EU ETS, og det er oprettet med henblik på at støtte dekarbonisering i de central- og østeuropæiske medlemsstater[54]. Den kombinerer ca. 25 mia. EUR[55] fra auktioneringen af over 643 mio. kvoter[56] i fase 4.

Moderniseringsfonden blev operationel i januar 2021. I den første halvårlige udbetalingscyklus blev seks flerårige ordninger bekræftet i Polen, Tjekkiet og Ungarn til et samlet beløb på 304 mio. EUR. Ordningerne omfatter investeringer i vedvarende energi, energieffektivitet, intelligente net og udvikling af elnet og energifællesskaber.

Tabel 7.3 i tillæg 7 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene viser det samlede antal kvoter pr. støtteberettiget medlemsstat i fase 4.

3.1.8. Kompensation for indirekte kulstofomkostninger

Ud over gratis tildeling til dækning af de direkte emissioner kan medlemsstater yde statsstøtte som kompensation til en række elintensive industriers kulstofomkostninger fra indirekte emissioner, dvs. fra højere elpriser som følge af, at elværkerne vælter deres omkostninger til køb af kvoter over på forbrugerne. Kommissionen vedtog EU ETS-retningslinjerne for statsstøtte for at sikre en harmoniseret anvendelse af kompensation for indirekte kulstofomkostninger medlemsstaterne imellem og minimere konkurrencefordrejninger på det indre marked. Den første udgave af disse retningslinjer vedrørte de indirekte omkostninger, der påløb fra 2013 til 2020[57]. Den blev efterfølgende revideret for at dække perioden 2021-30[58].

Denne rapport beskriver medlemsstaternes udgifter i 2020 til indirekte omkostninger afholdt i 2019 i henhold til første udgave af retningslinjerne. Der foreligger endnu ikke data om kompensation for indirekte omkostninger i 2020. Medlemsstater, der vælger at starte eller fortsætte med at kompensere for indirekte omkostninger afholdt i 2021 og senere i henhold til de reviderede retningslinjer, skal anmelde deres ordninger til Kommissionen.

Et stigende antal medlemsstater er begyndt at kompensere for indirekte omkostninger. Kommissionen har til dato godkendt 16 ordninger i 15 medlemsstater. I 2020 begyndte Polen og Rumænien for første gang at kompensere for indirekte omkostninger. Kommissionen

[54] De støtteberettigede medlemsstater er Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn.
[55] Mængden afhænger af kulstofprisen. Den her anvendte kulstofpris er 40 EUR. I pakken til gennemførelse af den europæiske grønne pagt foreslår Kommissionen at øge mængden for moderniseringsfonden med yderligere 2,5 % af loftet.
[56] Denne mængde omfatter medlemsstaternes overførsler til moderniseringsfonden fra puljerne af kvoter i henhold til artikel 10, stk. 2b, og artikel 10c i EU ETS-direktivet. Moderniseringsfondens indledende volumen udgør næsten 276 mio. kvoter (se tabel 7.3 i tillæg 7 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).
[57] Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012 (EUT C 158 af 5.6.2012, s. 4).
[58] Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2021 (EUT C 317 af 25.9.2020, s. 5).

godkendte en ny tjekkisk ordning[59] i november 2020 og en ny italiensk ordning[60] i juli 2021. Både Tjekkiet og Italien vil begynde at kompensere for indirekte omkostninger i 2021 (for omkostninger afholdt i 2020).

Senest tre måneder efter udgangen af hvert år skal medlemsstater, der har indført en kompensationsordning for indirekte omkostninger, i henhold til EU ETS-direktivet i en let tilgængelig form offentliggøre den samlede kompensation og en fordeling pr. begunstiget sektor og delsektor. Tabel 4 nedenfor viser et sammendrag af de data, som medlemsstaterne har offentliggjort om kompensation udbetalt i 2020 for indirekte omkostninger afholdt i 2019. Disse sammenlignes med auktionsindtægterne i 2019.

Tabel 4. Kompensation for indirekte kulstofomkostninger udbetalt af EU-medlemsstaterne og Det Forenede Kongerige i 2020[61]

Medlemsstat	Kompensation udbetalt i 2020 for indirekte omkostninger i 2019 (i mio. EUR)	Antal støttemodtagere (anlæg)	Auktionsindtægter 2019 (ekskl. luftfartskvoter, i mio. EUR)	Procentdel af auktionsindtægter anvendt til kompensation af indirekte omkostninger
DE	546	902	3146,1	17,4 %
BE (FL)	89,4	108	353,5	30,9 %
BE (WL)	20	31		
NL	110,1	93	435,6	25,3 %
EL	42,2	48	503,3	8,3 %
LT	0,66	1	83,7	0,7 %
SK	4	10	244,4	4,1 %
TT	266,4	302	711,6	37,4 %
FI	74,6	61	217,4	34,3 %
ES	61	204	1225,2	5,0 %
LU	10,6	4	16,8	63,0 %
PL	76,6 (340,9 PLN)	25	2545,9	3 %
RO	uoplyst	44	747,9	uoplyst
UK	57,25 (50,9 GBP)	61	uoplyst	uoplyst

Den samlede kompensation for indirekte omkostninger, der blev udbetalt af 13 medlemsstater i 2020 for omkostninger afholdt i 2019, beløb sig til mindst 1,358 mio. EUR — mere end dobbelt så meget som det beløb, der blev udbetalt i 2019 (for omkostninger afholdt i 2018).

[59] SA.58608.
[60] SA.60787.
[61] Kommissionen modtog ikke fuldstændige data om kompensation for indirekte omkostninger for Rumænien. Hvad angår Det Forenede Kongerige, er der ikke inkluderet nogen auktionsindtægter, da ingen kvoter blev auktioneret i 2019 på vegne af Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med de beskyttelsesforanstaltninger, der er vedtaget for at beskytte EU ETS' miljømæssige integritet i tilfælde, hvor EU-lovgivningen ikke længere finder anvendelse på en medlemsstat, der udtræder af Unionen.

Denne betydelige stigning skyldtes primært stigningen i kulstofpriserne. De fleste ordninger har ikke et fast budget, men yder kompensation på grundlag af faktiske indirekte omkostninger. Det præciseres desuden i den formel til beregning af kompensationen, der er fastsat i retningslinjerne for statsstøtte, at medlemsstaterne skal anvende den gennemsnitlige terminspris for kvoter for år t-1 ved beregningen af den udbetalte kompensation. Det betyder, at terminspriserne fra 2018 anvendes til at beregne kompensationen for indirekte omkostninger afholdt i 2019. Mellem 2018 og 2019 steg den kulstofpris, der blev anvendt som grundlag for kompensationen, fra ca. 6 EUR til ca. 16 EUR.

I henhold til en af bestemmelserne om gennemsigtighed i EU ETS-direktivet skal medlemsstater, som bruger mere end 25 % af deres auktionsindtægter på kompensation af indirekte omkostninger i et givet år, offentliggøre en rapport, hvori der redegøres for grundene til, at dette beløb er overskredet. I 2020 overskred mindst fem medlemsstater grænsen på 25 %, mens ingen medlemsstater gjorde det i 2019. Desuden steg den gennemsnitlige andel af den samlede kompensation i forhold til de samlede auktionsindtægter betydeligt: Op til 13,7 % i 2020 mod 7,9 % i 2019.

Både auktionsindtægterne og kompensationen for indirekte omkostninger stiger, når kulstofpriserne går op. Den relative andel bør derfor forblive stort set den samme. I 2019 gav højere kulstofpriser sig imidlertid ikke udslag i højere auktionsindtægter, fordi det var det første år, hvor markedsstabilitetsreserven reducerede mængden af auktionerede kvoter. Omkring 30 % færre kvoter blev bortauktioneret i 2019 end i 2018. Ved sammenligningen af indirekte omkostninger i 2019 og 2018 (kompensation udbetalt i henholdsvis 2020 og 2019) er det derfor vigtigt at tage hensyn til, at fremtidige kulstofpriser anvendes til at fastsætte kompensationsbeløb. Da den gennemsnitlige t-1-pris steg kraftigere end auktionsindtægterne, steg kompensationens relative andel i forhold til auktionsindtægterne også.

Faldet i auktionsindtægterne er den vigtigste årsag, som medlemsstaterne angiver som forklaring på den højere andel af auktionsindtægterne, der blev brugt på kompensation for indirekte kulstofomkostninger i 2020. En sammenligning af indtægterne fra auktionerne i de 10 medlemsstater, der ydede kompensation i både 2019 og 2020 (for omkostningerne i henholdsvis 2018 og 2019), viser, at indtægterne faldt med ca. 4,2 % som følge af, at markedsstabilitetsreserven reducerede auktionsmængderne. En anden årsag er, at nogle medlemsstater har en relativt stor andel af elektricitetsintensive industrier og dermed en relativt stor kompensation for indirekte omkostninger. Da disse industrier ikke er direkte udledere af CO_2, spiller de ikke nogen rolle i fordelingen af auktionsindtægterne mellem medlemsstaterne, der er baseret på historiske emissioner. Endelig er der for medlemsstater med historisk lave emissioner som følge af et relativt kulstoffattigt energimiks tendens til, at en relativt høj andel af auktionsindtægterne anvendes til kompensation for indirekte omkostninger.

Det kan derfor konkluderes, at de højere kompensationsbeløb i 2020 er forbundet med stigende kulstofpriser. Det forhold, at kompensationsandelene steg, kan forklares ved, at

kulstofterminsprisen anvendes til at fastsætte kompensationen, og ved, at auktionsindtægterne falder som følge af, at markedsstabilitetsreserven reducerer auktionsmængderne.

3.1.9. Internationale kreditter

I fase 3 kan deltagerne i EU ETS benytte deres internationale kreditter fra Kyotoprotokollens mekanisme for bæredygtig udvikling og den fælles gennemførelse til at opfylde deres EU ETS-forpligtelser. Disse kreditter er finansielle instrumenter, som bør repræsentere et ton CO_2, der er fjernet fra eller nedbragt i atmosfæren som følge af et emissionsreducerende projekt. Deltagerne kan anvende internationale kreditter indtil udgangen af overholdelsescyklussen[62] 2020 med forbehold af kvalitative og kvantitative begrænsninger. Kreditter blev ikke returneret direkte, men ombyttet med EU ETS-kvoter.

Markedsanalytikere anslog ved begyndelsen af fase 3, at mængden af internationale kreditrettigheder, der blev anvendt i fase 2 og 3 (2008-2020), ville beløbe sig til ca. 1,6 mia. kreditter. Pr. 1. maj 2021[63] var i alt ca. 1,57 mia. internationale kreditter blevet anvendt eller ombyttet, svarende til knap 98 % af det anslåede maksimum. Det samlede antal internationale kreditter, der blev udvekslet i fase 3, udgjorde kun ca. 506 mio.

En fuldstændig oversigt over de internationale kreditoverførsler og -ombytninger findes i tabel 8.1, 8.2 og 8.3 i tillæg 8 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

I overensstemmelse med EU ETS-direktivet vil der ikke længere blive anvendt internationale kreditter til overholdelse af EU ETS i overholdelsescyklussen for 2021. Dette sikrer, at emissionerne nedbringes internt, så systemets miljømæssige integritet beskyttes, og at overforsyning begrænses, så omkostningseffektiviteten bevares.

3.2. Efterspørgsel: Kvoter, der er taget ud af omsætning

3.2.1. Reduktion af emissioner

Siden begyndelsen af fase 3 i 2013 er emissionerne fra stationære anlæg, der er omfattet af EU ETS (kraftværker og produktionsanlæg), faldet med næsten 29 %, hvilket bidrager til det samlede fald på ca. 43 %, siden systemet blev oprettet i 2005.

I 2020 udgjorde verificerede emissioner fra stationære anlæg 1,355 mio. ton CO_2e, et fald på 11,4 % i forhold til 2019, baseret på oplysningerne i EU's register. Som det fremgår af tabel 5, skyldtes faldet i emissionerne hovedsagelig el- og varmeproduktion, hvor emissionerne faldt med over 15 % i forhold til 2019, hvilket både afspejler et reduceret elforbrug som følge af covid-19-pandemien og de tidligere observerede dekarboniseringstendenser. Disse omfatter både omstilling fra kul til naturgasfyret elproduktion og udskiftning af fossile

[62] Mekanismen for bæredygtig udvikling og fælles gennemførelsesprojekter genererer Kyotokulstofkreditter: henholdsvis certificerede emissionsreduktioner og emissionsreduktionsenheder.
[63] Det var muligt at ombytte internationale kreditter indtil udgangen af april 2021, dvs. udgangen af overholdelsescyklussen for 2020.

brændstoffer med vedvarende energikilder. Emissionerne fra industrianlæg faldt med 7 %, hvilket var det største enkeltstående fald siden begyndelsen af fase 3, og BNP i EU27 faldt med 6 % på grund af pandemien.

Tabel 5. Verificerede emissioner fra stationære anlæg (i mio. ton CO_2e)[64]

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Samlede verificerede emissioner	1 904	1 867	1 908	1 814	1 803	1 751	1 755	1 683	1 530	1 355
Ændring fra år x-1		-2,0 %	2,2 %	-4,9 %	-0,6 %	-2,9 %	0,2 %	-4,1 %	-9,1 %	-11,4 %
Verificerede emissioner fra el- og varmeproduktion	1 261	1 254	1 191	1 100	1 091	1 046	1 036	964	822	696
Ændring fra år x-1		-0,5 %	-5,0 %	-7,7 %	-0,8 %	-4,1 %	-1,0 %	-7,0 %	-14,7 %	-15,3 %
Verificerede emissioner fra industrianlæg	643	613	717	714	712	704	719	719	708	659
Ændring fra år x-1		-4,7 %	17,0 %	-0,4 %	-0,3 %	-1,1 %	2,0 %	0,1 %	-1,6 %	-7,0 %
Realvækst i BNP EU27 + UK	1,8 %	-0,4 %	0,3 %	1,8 %	2,3 %	2,0 %	2,6 %	2,0 %	1,6 %	-6 %[65]

Kilde: EUTL, BNP-data indberettet til Eurostat (tabelkode: tec00115, adgang i juli 2021). Verificerede luftfartsemissioner er angivet separat i kapitel 4.

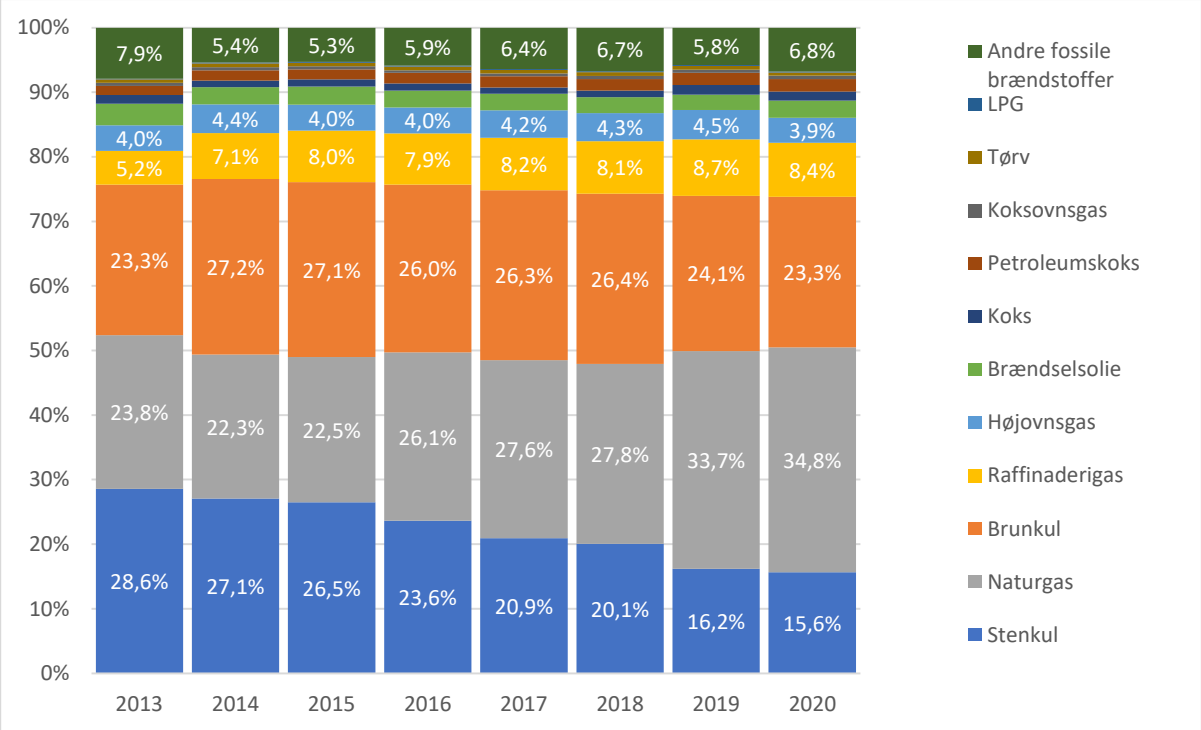
[64] Figur EU27 + UK + Island, Liechtenstein og Norge. Opdelingen i el- og varmeproduktion og industri i tabel 7 er baseret på NACE-nomenklaturen fra medlemsstaternes indberetning fra 2020 af deres nationale gennemførelsesforanstaltninger i henhold til artikel 11 i EU ETS-direktivet.

[65] Denne procentdel afspejler kun BNP-vækstraten i EU27, da dataene for EU-27 + UK ikke foreligger for 2020. Resten af vækstraterne frem til 2019 afspejler EU27 + UK.

Lavere emissioner i 2020, der også afspejler virkningen af covid-19-pandemien, reducerede efterspørgslen efter kvoter, hvilket havde en indvirkning på det samlede overskud af kvoter på EU's kvotemarked, hvilket førte til en mindre stigning i forhold til 2019 (se kapitel 3.2.2).

Som det fremgår af figur 6, var de vigtigste energikildestrømme i hele fase 3 stenkul, brunkul (og subbituminøst kul) og naturgas. Disse tre grupper tegner sig tilsammen for ca. 75 % af emissionerne fra fossile brændstoffer hvert år, men andelen af stenkul er klart faldende, mens andelen af naturgas er stigende. Dette var mere udtalt i 2019 og 2020 — emissionerne fra stenkul udgjorde kun 16 % af de samlede emissioner i disse to år (et fald i forhold til 29 % i 2013), 2020-emissionerne fra naturgas udgjorde 35 % (en stigning i forhold til 24 % i 2013), mens emissionerne fra brunkul faldt en smule fra deres højeste niveau på 27 % i 2014 til 23 % i 2020. Ligesom tidligere år omfattede andre væsentlige energikilder i det sidste år af fase 3 hovedsagelig raffinaderigas (og andre procesafledte gasser) og andre typer fossilt brændsel, som udgjorde henholdsvis 8,4 % og 6,8 % af de samlede rapporterede forbrændingsudledninger.

Figur 6. Andel af emissioner efter brændstoftype (% af de samlede brændstofemissioner i EU ETS, betegnelser ikke vist, hvis brændstoffet aldrig overstiger 3 % af den samlede brændstofmængde), [*] som ikke er omfattet af de andre specificerede brændstoffer[66]



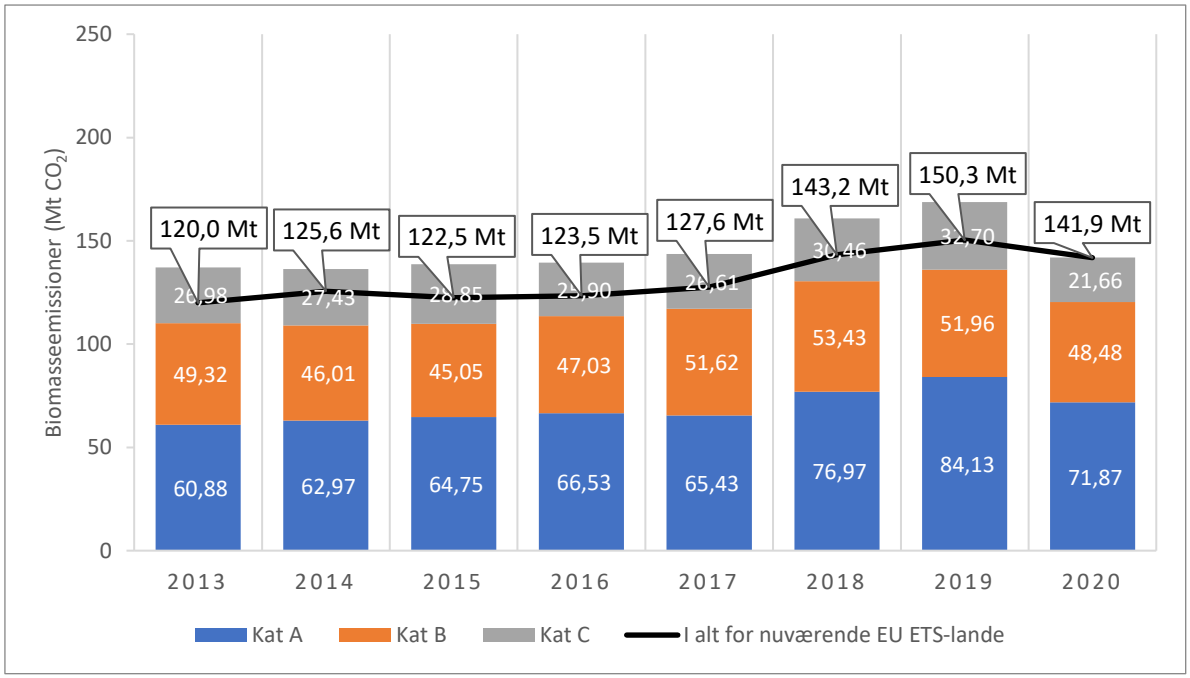
På grundlag af artikel 21-rapporterne i 2021 fra medlemsstaterne[67] faldt nulemissionerne fra biomasse fra 150 mio. ton i 2019 til 142 mio. ton i 2020, hvilket svarer til niveauet i 2018. 2 163 ud af 9 623 anlæg (22,5 % af alle rapporteringspligtige anlæg under EU ETS)

[66] Dataene for Det Forenede Kongerige er medtaget frem til 2019. I 2020 er kun dataene for Nordirland medtaget. Det Forenede Kongerige forelagde ikke en artikel 21-rapport i 2021.
[67] Det Forenede Kongerige forelagde ikke nogen artikel 21-rapport i 2021.

rapporterede om anvendelse af biomasse. De samlede biomasseemissioner i 2020 er ca. ti gange lavere end emissionerne fra fossile brændstoffer i sektorer, der er omfattet af EU ETS. Emissionerne fra biomasse uden en nulværdi er stadig minimale, nemlig ca. 0,9 mio. ton CO_2e og tegner sig for mindre end 0,1 % af de samlede EU ETS-emissioner.

Fra den 1. januar 2022 vil de nye bæredygtighedskriterier og kriterier for drivhusgasemissionsbesparelser i direktiv 2018/2001 (direktivet om vedvarende energi)[68] finde anvendelse i EU ETS på biomasseemissioner med nulværdi. Dette vil styrke de nuværende kriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler i EU ETS og tilføje nye kriterier for fast og gasformig biomasse. Figur 7 skelner mellem kategori A-, B- og C-anlæg[69] og viser emissioner fra biomasse, som blev indberettet i fase 3. Den omfatter ikke absorptionsfasen og nettoværdien af emissioner.

Figur 7. Emissioner fra biomasse med nulværdi i fase 3 af EU ETS (2013-20) (i mio. ton CO_2e)[70]



En opdeling af verificerede andre fase 3-emissioner end CO_2 fra stationære anlæg efter drivhusgastype (N_2O og PFC) findes i tabel 9.1 i tillæg 9 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

[68] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82).
[69] Kategori C-anlæg udleder over 500 000 ton CO_2e om året, kategori B-anlæg mellem 500 000 og 50 000 ton CO_2e om året og kategori A-anlæg under 50 000 ton CO_2e om året. Anlæg med små emissionsmængder er en undergruppe af kategori A-anlæg, der udleder under 25 000 ton CO_2e om året.
[70] Tabellen indeholder data for Det Forenede Kongerige til og med 2019. Linjen viser de samlede biomasseemissioner i det nuværende anvendelsesområde for EU ETS, mens søjlerne omfatter Det Forenede Kongerige. De samlede tal, der vises i felterne, dækker det nuværende EU ETS-anvendelsesområde uden Det Forenede Kongerige.

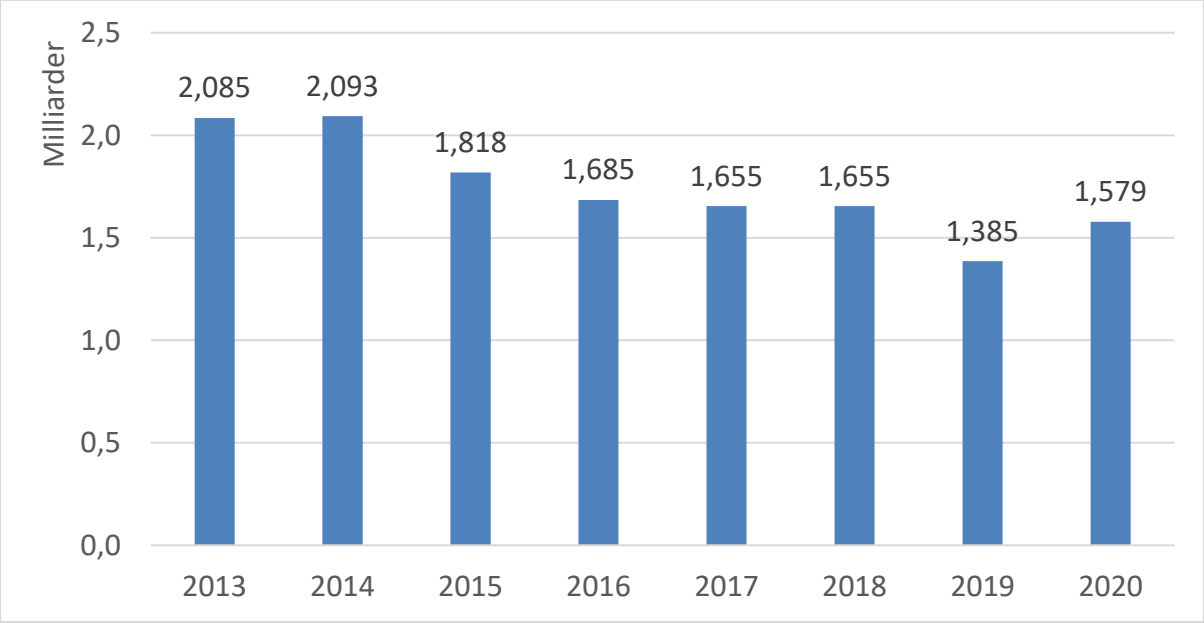
I 2020 blev 92 812 kvoter annulleret på frivillig basis. I fase 3 blev i alt 498 435 kvoter registreret som frivillige annulleringer ved udgangen af juni 2021. De fleste annulleringer i fase 3 blev godkendt af kontohavere i registrene i Tyskland, Sverige, Norge, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

3.2.2. Ligevægt mellem udbud og efterspørgsel

Ved starten af fase 3 havde EU ETS en stor strukturel uligevægt mellem udbud og efterspørgsel af kvoter svarende til 2,1 mia. kvoter. For at rette op på denne ubalance udsatte Kommissionen i 2014 auktioneringen af 900 mio. kvoter som en kortsigtet foranstaltning fra 2014, 2015 og 2016 til 2019-2020, og skabte markedsstabilitetsreserven som en langsigtet løsning i 2015[71]. Markedsstabilitetsreserven justerer auktionsmængderne i henhold til forud fastsatte tærskler for det samlede antal kvoter i omsætning (TNAC) for at holde kulstofmarkedet i balance.

Fra 2018 til 2019, hvor markedsstabilitetsreserven blev taget i brug, faldt overskuddet betydeligt fra 1,65 mia. til ca. 1,385 mia. kvoter. På grund af den lavere efterspørgsel steg overskuddet i 2020 til 1,579 mia. kvoter. Det yderligere overskud i 2020 forventes at blive absorberet i de næste to til fire år. Figur 8 viser udviklingen i overskuddet på det europæiske kulstofmarked indtil 2020.

Figur 8. Overskud af kvoter i fase 3 af EU ETS (2013-20)



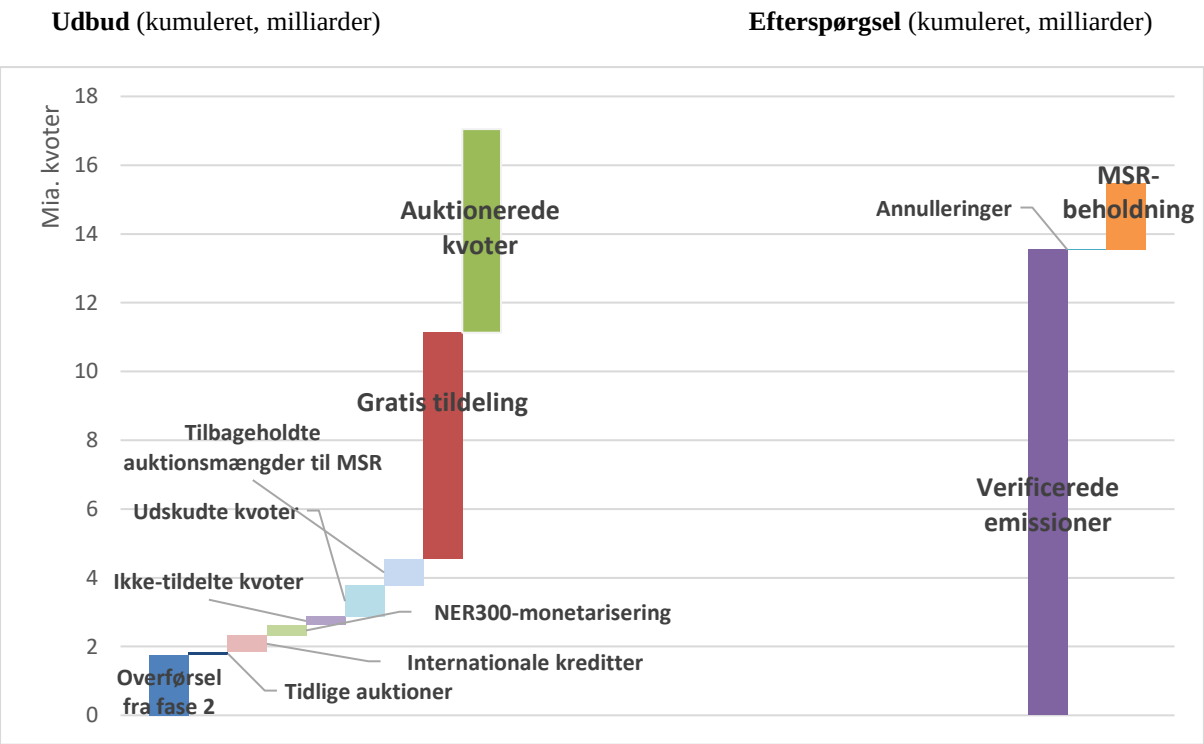
Kilde: Generaldirektoratet for Klima

[71] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2015/1814 af 6. oktober 2015 om oprettelse og anvendelse af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og om ændring af direktiv 2003/87/EF (EUT L 264 af 9.10.2015, s. 1).

Da EU ETS blev revideret i 2018[72], blev der foretaget store ændringer i markedsstabilitetsreservens funktionsmåde, som det fremgår af figur 10.1 i tillæg 10 til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

Denne rapport udgør en konsolidering af tallene for udbud og efterspørgsel, der er offentliggjort i henhold til tidsplanen for de rapporteringsforpligtelser, der følger af EU ETS-direktivet og dets gennemførelsesbestemmelser. Figur 9 viser sammensætningen af kumuleret udbud og efterspørgsel i 2020. De relevante data blev også offentliggjort i Kommissionens meddelelse om TNAC med henblik på markedsstabilitetsreserven[73].

Figur 9. Kumuleret udbud og efterspørgsel i EU ETS ved udgangen af 2020



Kilde: GD for Klima (*Det endelige tal for kvoter, der ikke er tildelt anlæg i henhold til artikel 10a, stk. 7, i direktiv 2003/87/EF, og kvoter, der ikke er tildelt anlæg på grund af anvendelsen af artikel 10a, stk. 19, og 20, i nævnte direktiv, var endnu ikke til rådighed på tidspunktet for færdiggørelsen af denne rapport).

Som forberedelse til markedsstabilitetsreservens idriftsættelse i 2019 offentliggjorde Kommissionen regelmæssigt TNAC for det foregående år fra midten af maj 2017[74]. I maj 2021 blev TNAC offentliggjort for femte gang og androg 1 578 772 426 kvoter[75].

[72] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvesteringer og afgørelse (EU) 2015/1814 (EUT L 76 af 19.3.2018, s. 3).

[73] C(2021)3266 final.

[74] C(2017)3228 final

[75] C(2021)3266 final.

Meddelelsen giver endnu engang anledning til, at der overføres kvoter til reserven, således at auktionsmængden mindskes i 2021 og 2022.

På grundlag af EU ETS' funktionsmåde i 2020 og 2021, TNAC og den reviderede lovgivning blev auktionsmængderne i 2021 reduceret med næsten 40 %, svarende til ca. 320 mio. kvoter. Auktionsmængderne i 2022 vil også blive reduceret tilsvarende. Tabel 10.1 i tillæg 10 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder oplysninger om medlemsstaternes bidrag til markedsstabilitetsreserven fra den blev operationel i 2019 til udgangen af 2021.

I 2021 gennemførte Kommissionen den første revision af markedsstabilitetsreserven[76] som led i det bredere initiativ til styrkelse af EU ETS[77]. Kommissionen viste, at markedsstabilitetsreserven har opfyldt sit formål om at reducere overskuddet af kvoter og stabilisere EU's kulstofmarked, selv under covid-19-pandemien.

Markedsstabilitetsreserven er begyndt at rette op på de historiske ubalancer i 2019, hvilket har ført til tilførsler på næsten 1 mia. kvoter. Dette omfatter en justering på 264 mio. kvoter, der er trukket tilbage fra auktionsmængderne i 2019, 397 mio. kvoter, der er trukket tilbage fra auktionsmængderne i perioden 2019-2020, og over 300 mio. kvoter, der skal trækkes tilbage fra auktionsmængderne i perioden 2020-2021, hvilket svarer til 24 % af det foregående års overskud i hvert enkelt tilfælde. Reducerede emissioner i 2020 som følge af covid-19-krisen vil medføre et højere antal tilførsler til markedsstabilitetsreserven i perioden 2021-2022 på 379 mio. kvoter.

Tilførslerne til markedsstabilitetsreserven forventes fortsat at reducere udbuddet af auktioner i de kommende år, idet overskuddet vil forblive over den øvre tærskel og eftervirkningerne af covid-19-pandemien vil påvirke efterspørgslen. Markedsstabilitetsreserven vil således fortsætte med at rette op på den historiske ubalance, der er opstået på EU's kvotemarked i fase 2 og 3, og samtidig reagere på virkningerne af det efterspørgselschok, som pandemien har givet anledning til.

4. LUFTFART

Luftfartssektoren har været med i EU ETS siden 2012. Den oprindelige lovgivning omfattede alle flyvninger ind og ud af EØS. EU begrænsede imidlertid midlertidigt ETS' forpligtelser til flyvninger i EØS afholdt af luftfartsselskaber fra alle lande for at støtte udviklingen af ICAO's globale markedsbaserede foranstaltning til reduktion af luftfartens emissioner.

[76] Konsekvensanalysen findes i bilag 7 til SWD(2021)601 final.
[77] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og anvendelse af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 (COM/2021/551 final) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår den mængde kvoter, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven for Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030 (COM/2021/571 final).

I oktober 2016 nåede ICAO-Forsamlingen til enighed om en resolution om CORSIA, der skal indledes i 2021. CORSIA er en CO_2-udligningsordning med det formål at stabilisere nettoemissionerne fra international luftfart på faste niveauer ved køb og annullering af internationale kreditter. På baggrund af denne aftale blev EU ETS-direktivet ændret i 2017, således at EU ETS' EØS-interne anvendelsesområde for luftfart er blevet forlænget indtil slutningen af 2023.

Som følge af aftalen mellem EU og Schweiz om at sammenkoble deres respektive kulstofmarkeder (se kapitel 7) udvides EU ETS' anvendelsesområde for luftfart fra den 1. januar 2020 til at omfatte alle afgående flyvninger fra EØS til Schweiz. Schweiz anvender til gengæld sit emissionshandelssystem på alle flyvninger, der afgår fra EØS-lufthavne. Dette sikrer lige konkurrencevilkår på ruter i begge retninger.

På grundlag af handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige, der blev indgået i december 2020 og trådte i kraft den 1. januar 2021, finder EU ETS fortsat anvendelse på flyvninger fra EØS til Det Forenede Kongerige, mens det nye britiske emissionshandelssystem finder anvendelse på flyvninger fra Det Forenede Kongerige til EØS.

I 2020 blev der udstedt kvoter i overensstemmelse med anvendelsesområdet for EU ETS for luftfart inden for EØS, som blev udvidet til Schweiz. Den gratis tildeling udgjorde lidt over 32,5 mio. kvoter. Dette inkluderer den gratis tildeling (lidt over 31,7 mio. kvoter) og næsten 0,8 mio. gratis tildelinger fra den særlige reserve for nytilkomne og hurtigt voksende operatører. Desuden modtog luftfartøjsoperatører, der administreres af nationale administratorer i EØS, ca. 0,5 mio. schweiziske luftfartskvoter gratis under det schweiziske emissionshandelssystem.

I 2020 blev der bortauktioneret omkring 9,2 mio. luftfartskvoter.

I fase 3 af EU ETS (2013-20) var luftfartsemissionerne steget hvert år frem til 2020, hvor denne tendens blev vendt som følge af covid-19-pandemien. Mellem 2013 og 2019 steg emissionerne fra flyvninger, der er omfattet af EU ETS, med 27,5 %. I 2020 faldt de verificerede emissioner fra luftfartøjsoperatører, der administreres af EØS-staterne, markant med 63 % i forhold til 2019 som følge af pandemien og de dermed forbundne rejserestriktioner. De nåede op på 24,9 mio. ton CO_2 under EU ETS og 0,3 mio. ton under det schweiziske emissionshandelssystem (25,2 mio. ton CO_2 i tabel 6 nedenfor). Det betød, at der i 2019 forekom den hidtil største mængde luftfartsemissioner. Tabel 6 viser en oversigt over verificerede emissioner, gratistildelinger og auktioneringsmængder for luftfartssektoren siden starten af fase 3.

Tabel 6. Luftfartssektoren: Verificerede emissioner, gratistildelinger og auktionsmængder, 2013-2021
(i mio.)

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verificerede emissioner (i mio. ton CO_2e)	84	53,5	54,8	57,1	61,5	64,4	67,5	68,2	25,2[78]	
Ændring af verificerede emissioner i forhold til år x-1		-[79]	2,5 %	4,1 %	7,7 %	4,8 %	4,8 %	1 %	-63 %	
Gratistildeling (EU27 + UK + Island, Liechtenstein og Norge + Schweiz for 2020 og 2021)[80]	173,8	32,4	32,4	32,1	32,0	33,1	31,3	31,3[81]	32,5[82]	17,3[83]
Gratistildeling fra særlig reserve for nytilkomne og hurtigt voksende operatører	0	0	0	0	0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,3
Mængde af bortauktionerede kvoter	2,5	0	9,3	16,4	6,0	4,7	5,6	5,5	9,2	1,3[84]

Kilder: EUTL, GD for Klima

Mængden af kvoter til luftfart, der blev bortauktioneret i perioden 2013-2015, afspejler medlovgiverens beslutning fra 2014 om at "sætte uret i stå"[85] og begrænse klimaforpligtelserne til kun at gælde flyvninger inden for EØS. Overholdelsen for

[78] Inklusive 0,3 mio. ton under det schweiziske emissionshandelssystem.
[79] På grund af forskelle i EU ETS' anvendelsesområde kan ændringen ikke sammenlignes med det foregående år.
[80] Der er i disse tal ikke taget højde for alle de luftfartøjsoperatører, der er lukket ned, og gratis kvoter fra den særlige reserve for nytilkomne og hurtigt voksende operatører, og heller ikke afkastet i 2012 som følge af ændringen i anvendelsesområdet.
[81] Når der tages hensyn til det antal, der blev tilbageholdt som følge af nedlukningen af luftfartøjsoperatører, ville den faktiske tildeling for 2019 være 4 mio. lavere end det angivne tal (se fodnote 8 i meddelelse C/2020/8643 (EUT C 428 af 11.12.2020, s. 1). Tildelingen for Det Forenede Kongerige (4,31 mio. kvoter af det samlede antal for 2019), som blev suspenderet i 2019 på grund af de af Kommissionen vedtagne beskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af miljøintegriteten for EU ETS i tilfælde, hvor EU-lovgivningen ophører med at gælde for en medlemsstat, der trækker sig ud af EU, blev genoptaget i 2020.
[82] Der tages i dette antal højde for afgående flyvninger fra EØS til Schweiz og mellem EØS og Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med udtrædelsesaftalen.
[83] Afgående flyvninger fra EØS til Det Forenede Kongerige, som er en del af EU ETS i overensstemmelse med handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige, indgår ikke i dette tal.
[84] Indtil udgangen af juni 2021.
[85] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 377/2013/EU af 24. april 2013 om midlertidig fravigelse fra direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 113 af 25.4.2013, s. 1).

luftfartssektoren blev udsat for 2013[86]. For luftfartsemissioner fra 2013 og 2014 fandt overholdelsen sted mellem januar og april 2015.

Inddragelsen af luftfartssektoren i EU ETS havde en betydelig indvirkning på systemets miljøpræstationer som helhed i fase 3. Frem til 2020 havde luftfartsoperatørerne returneret 308 mio. luftfartskvoter og 139 mio. almindelige kvoter. Sidstnævnte tal viser, at luftfartssektoren var nødt til at købe store mængder kvoter fra stationære anlæg og dermed bidrage til den generelle stramning af EU ETS og det generelle ambitionsniveau.

Den betydelige virkning af covid-19 for international luftfart påvirkede også CORSIA. De globale emissioner fra luftfart forventes i 2020 at falde til under 54 % af niveauet i 2019[87]. I lyset af denne indvirkning anmodede luftfartsindustrien — støttet af en lang række ICAO-deltagerlande — med held om at justere CORSIA's referencescenarie fra de oprindelige gennemsnitlige emissioner i 2019-20 til 2019-emissioner for pilotfasen (år 2021-23). Da luftfartsindustrien ikke forventes at komme sig før 2023[88] (vende tilbage til trafikniveauet i 2019), vil der sandsynligvis ikke være nogen eller kun få kompenserende forpligtelser for luftfartsselskaberne i CORSIA-pilotfasen.

I henhold til EU ETS-direktivet skal Kommissionen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om CORSIA's generelle ambitionsniveau og overordnede miljømæssige integritet. I henhold til direktivets artikel 3d skal Kommissionen også "vurdere luftfartssektorens muligheder for at overvælte CO_2-omkostningerne på sine kunder med henblik på at foreslå en forhøjelse af auktioneringsprocenten".

Som en del af den bredere pakke, som går ud på at levere den europæiske grønne aftale, der blev offentliggjort den 14. juli 2021, og på grundlag af EU ETS-direktivet som ændret i 2017[89] foreslog Kommissionen at ændre EU ETS for luftfart[90]. Dette forslag indeholder i den ledsagende konsekvensanalyse[91] en rapport om CORSIA-vurderingen og undersøgelsen af omkostningskompensationen. Det går ud på at gennemføre CORSIA i EU-lovgivningen på en måde, der er i overensstemmelse med EU's klimamål for 2030.

5. MARKEDSTILSYN

I fase 3 af EU ETS (2013-20) er der indført en solid retlig ramme for at overvåge EU's kulstofmarked. Derivater i emissionskvoter blev klassificeret som finansielle instrumenter fra starten af EU ETS. Siden januar 2018 er emissionskvoter på spotmarkedet[92] imidlertid også

[86] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 421/2014 af 16. april 2014 (EUT L 129 af 30.4.2014, s. 1).
[87] ICAO, C-WP/15209 af maj 2021.
[88] Eurocontrol, COVID-19's indvirkning på det europæiske lufttrafiknet fra september 2021.
[89] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2392 af 13. december 2017 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at videreføre de nuværende begrænsninger af anvendelsesområdet for luftfartsaktiviteter og forberede gennemførelsen af en global markedsbaseret foranstaltning fra 2021 (EUT L 350 af 29.12.2017, s. 7).
[90] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for økonomien som helhed og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning (COM/2021/552 final).
[91] Konsekvensanalysen findes i SWD(2021)603 final.
[92] Kontrakter, hvorunder kvoter leveres (næsten) med det samme.

klassificeret som finansielle instrumenter i henhold til direktivet om markeder for finansielle instrumenter[93] (MiFID-direktivet). Klassificeringen af emissionskvoter er afspejlet i en række afledte retsakter, herunder auktioneringsforordningen[94], for at overvåge det primære marked (auktioner). Derfor er al handel med emissionskvoter underlagt den samme ordning, som gælder for EU's finansielle markeder.

De vigtigste regler for de finansielle markeder, der gælder for handel med emissionskvoter, er:

- **Direktivet og forordningen om markeder for finansielle instrumenter (MiFID II/MIFIR)**, som fastsætter krav om tilladelse til markedspladser og finansielle formidlere (investeringsselskaber), vigtige indberetnings- og gennemsigtighedskrav for at undgå markedsmisbrug og regler om tilsyn og samarbejde mellem nationale kompetente myndigheder.
- **Forordningen om markedsmisbrug[95]**, som er EU's regelsæt, der forbyder forskellige former for markedsmisbrug, såsom insiderhandel eller kursmanipulation gennem praksisser som spredning af falske oplysninger eller rygter. Forordningen om markedsmisbrug finder anvendelse på alle markedsdeltagere, uanset om misbruget finder sted i eller uden for EU.
- **Hvidvaskningsdirektivet[96]**, som fastsætter vigtige sikkerhedsforanstaltninger mod hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Finansmyndighederne i 27 medlemsstater[97] fører tilsyn med markedet under koordinering af Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA). Markedspladser og investeringsselskaber er i overensstemmelse med reglerne for de finansielle markeder underlagt strenge indberetnings- og gennemsigtighedskrav. Dette giver de kompetente myndigheder i medlemsstaterne mulighed for at overvåge markedsdeltagernes handelsadfærd. Forordningen om markedsmisbrug forpligter desuden markedsdeltagerne til hurtigst muligt at indberette mistænkelige ordrer og transaktioner. De nationale myndigheder har også beføjelse til at pålægge korrigerende foranstaltninger eller sanktioner, hvis de fastslår, at bestemte former for adfærd giver anledning til markedsmisbrug.

---

[93] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349).

[94] Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 af 12. november 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 302 af 18.11.2010, s. 1).

[95] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 1).

[96] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

[97] Listen over nationale kompetente myndigheder, der er ansvarlige i henhold til forordningen om markedsmisbrug, kan findes på ESMA's webside.

Reglerne for de finansielle markeder er en vigtig sikkerhedsforanstaltning til at værne om integriteten og gennemsigtigheden af EU's kvotemarked. Hidtil har de etablerede rammer fungeret godt, og det er vigtigt at sikre, at reglerne gennemføres korrekt.

ESMA offentliggør hvert år et skøn over størrelsen af de forskellige europæiske markeder, herunder kvotemarkedet. I det seneste skøn for 2020 beregnede ESMA, at den samlede handelsaktivitet med emissionskvoter udgjorde ca. 687 mia. EUR[98]. Heraf udgør derivater af emissionskvoter langt den største markedsandel. De fleste transaktioner finder sted på markedspladser (ca. 95 %), og kun en lille andel foregår over-the-counter (OTC).

Derivater spiller en afgørende rolle, da de giver ETS-operatører fleksible metoder til at styre risici forbundet med kulstofprisen. Disse kontrakter stilles til rådighed af børser og finansielle formidlere, som frit kan "indpakke" emissionskvoter i forskellige finansielle produkter, med forbehold af markedspræferencer og gældende retlige rammer.

Ligesom på alle andre markeder følte EU's kulstofmarked også virkningerne af covid-19-pandemien i 2020. I kølvandet på krisen faldt prisen på emissionskvoter til 14,71 EUR fra et gennemsnitligt niveau på 24,84 EUR i 2019[99]. Kulstofpriserne steg imidlertid hurtigt igen. Markedsanalytikere har påpeget, at markedsstabilitetsreserven i væsentlig grad forbedrede markedets modstandsdygtighed over for større efterspørgselschok, såsom det chok den globale pandemi forårsagede.

Der er mange faktorer, der kan påvirke prisen på emissionskvoter[100]. Førende markedsanalytikere peger navnlig på markedsstabilitetsreserven, som absorberer markedsoverskuddet, og markedsdeltagernes langsigtede politiske forventninger. Kulstofmarkedet er fremadskuende og foregriber fremtidige lovgivningsmæssige ændringer. Den øgede klimaambition for 2030, som er nedfældet i den europæiske klimalov, fastlægger et lavere EU ETS-emissionsloft, hvilket vil reducere udbuddet af kvoter. Ifølge analytikere tager markedsdeltagerne allerede højde for denne forventede ændring.

ETS-overholdelsesenheder er fortsat den dominerende kategori på såvel det primære som det sekundære marked. Antallet af tilbudsgivere, der kan deltage i auktionerne på den fælles auktionsplatform, steg en smule til 90 deltagere i december 2020. Langt de fleste deltagere var operatører (72 %), mens resten var investeringsselskaber og kreditinstitutter (18 %) samt personer, der er fritaget for MiFID-krav (10 %)[101].

På det sekundære marked kræver MiFID-reglerne, at markedspladser og investeringsselskaber indberetter de positioner, der opbevares i emissionskvoter, til de kompetente myndigheder. De aggregerede opdelinger af positioner i emissionskvoter, som

[98] ESMA's udtalelse om accessoriske aktiviteter — beregning af markedsstørrelse — ajourføring for 2020.
[99] Pris pr. 23. marts 2020 (14,71 EUR).
[100] Nogle af de kortsigtede faktorer er gas- og oliepriser, vejrforhold, produktion af vedvarende energi, planlægning af auktioner og gratistildeling osv.
[101] Dette vedrører en særskilt kategori, der er fastlagt i MiFID for virksomheder, som handler med finansielle instrumenter, men som en accessorisk aktivitet (som en mindre del af deres samlede forretningsaktiviteter).

opbevares af forskellige markedsdeltagere, herunder investeringsselskaber, er også offentligt tilgængelige og offentliggøres ugentligt på ESMA's websted[102]. Disse rapporter giver et godt fingerpeg om, hvordan mængderne er fordelt mellem markedsdeltagerne, og viser, at investeringsfonde, som kan være forbundet med spekulativ adfærd, i øjeblikket sidder på en lille andel af de samlede positioner på markedet.

Starten på fase 4 var præget af en betydelig ændring på det sekundære marked. Historisk set har den største andel af handelen på det sekundære marked fundet sted på Det Forende Kongeriges børsplatform ICE Futures Europe. Den 7. juni 2021 flyttede ICE London handelen med EU-emissionskvoter (både spot og derivater) til sit datterselskab i Nederlandene, ICE Endex. Handelen på ICE Endex er underlagt den nederlandske finansmarkedsmyndigheds tilsyn.

Stigningen i energipriserne i 2021 har fornyet interessen for kulstofpriserne og tilsynsordningen for EU's kvotemarked. Der er enighed om, at hovedårsagen til stigningen er de rekordhøje globale gaspriser, mens den øgede kulstofpris har en meget mindre virkning. Kommissionens meddelelse af 13. oktober 2021[103] viser, at de stigende gasprisers indvirkning på elprisen er ni gange større end virkningen af stigningen i kulstofprisen. En solid tilsynsordning, der også gælder for andre finansielle markeder, sikrer fair prisdannelse og integritet på EU's kvotemarked. Ikke desto mindre meddelte Kommissionen, at den vil anmode ESMA om at styrke overvågningen af udviklingen på EU's kvotemarked yderligere.

6. OVERVÅGNING, RAPPORTERING OG VERIFIKATION AF EMISSIONER

For fase 3 (2013-20) og senere er kravene til overvågning, rapportering, verifikation og akkreditering i EU ETS harmoniseret i overvågnings- og rapporteringsforordningen (MRR)[104] samt i akkrediterings- og verifikationsforordningen (AVR)[105].

Overvågningssystemet i EU ETS er udviklet som en "modulbaseret" tilgang, som giver operatører stor fleksibilitet for at sikre omkostningseffektivitet, mens der samtidig opnås en høj pålidelighed for de overvågede emissionsdata. Til dette formål kan operatørerne anvende flere overvågningsmetoder ("beregningsbaserede" eller "målingsbaserede" samt "alternative løsninger"), herunder en kombination af metoder for de enkelte dele af et anlæg. For luftfartøjsoperatører er kun beregningsbaserede tilgange tilladt. Her er brændstofforbruget den centrale parameter, som skal beregnes for flyvninger omfattet af EU ETS. Kravet om, at anlæg og luftfartøjsoperatører skal have en overvågningsplan godkendt af den relevante

[102] Weekly Position Reporting System for råvarederivater.
[103] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Håndtering af stigende energipriser: en værktøjskasse for handling og støtte (COM/2021/660 final).

[104] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066 af 19. december 2018 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og om ændring af Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 (EUT L 334 af 31.12.2018, s. 1).
[105] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/2067 af 19. december 2018 om verifikation af data og om akkreditering af verifikatorer i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 334 af 31.12.2018, s. 94).

kompetente myndighed på grundlag af MRR, forhindrer dem i at foretage et vilkårligt valg af overvågningsmetoder og tidsmæssige variationer (en detaljeret oversigt over den overvågning, der anvendes i de lande, der deltager i EU ETS, findes i kapitel 11.1 i tillæg 11 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

AVR indførte en harmoniseret tilgang til akkreditering af verifikatorer i hele EU. Verifikatorer skal være akkrediteret af et nationalt akkrediteringsorgan for at kunne udføre verifikationer i overensstemmelse med AVR. Dette ensartede akkrediteringssystem gør verifikatorer i stand til at operere med gensidig anerkendelse i alle deltagende lande og derved til fulde udnytte det indre marked og sikre tilstrækkelig tilgængelighed i EU som helhed (en detaljeret oversigt over AVR-gennemførelsen i EU ETS-deltagerlandene findes i kapitel 11.2 i tillæg 11 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

Efter den første ajourføring af MRR og AVR i 2018 for at forbedre, præcisere og forenkle reglerne for overvågning, rapportering, verifikation og akkreditering og forbedre systemets effektivitet, påbegyndtes endnu en ajourføring af de to forordninger i februar 2019. Formålet var at løse udestående spørgsmål såsom gennemførelsen af omarbejdningen af direktivet om vedvarende energi. Dette førte til vedtagelsen af Kommissionens gennemførelsesforordning 2020/2085 om ændring af MRR[106] og Kommissionens gennemførelsesforordning 2020/2084 om ændring af AVR[107] den 14. december 2020.

Lande, der deltager i EU's emissionshandelssystem, benytter forskellige tilgange over for de kompetente myndigheder med ansvar for gennemførelse. I nogle lande indgår der flere lokale myndigheder, mens gennemførelsen i andre lande er mere centraliseret (en detaljeret oversigt over administrative ordninger i de lande, der deltager i EU ETS, findes i kapitel 11.3 i tillæg 11 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene). Samlet set har organiseringen af EU ETS-administrationen i de deltagende lande stort set vist sig at være effektiv i hele fase 3.

Med hensyn til overholdelsesforanstaltninger fastsætter EU ETS-direktivet en bøde på 100 EUR (inflationsindekseret) for hvert udledt ton CO_2, for hvilket der ikke er returneret nogen kvote rettidigt, oven i prisen for returnering. Andre sanktioner for overtrædelser i forbindelse med gennemførelsen af EU ETS er baseret på nationale bestemmelser, der fastsættes af de enkelte berørte lande (en detaljeret oversigt over overholdelsen af EU ETS i de deltagende lande findes i kapitel 11.4 i tillæg 11 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene).

Overholdelsessystemets effektivitet er blevet bedre, siden forordningen om overvågning og rapportering gav landene mulighed for at gøre elektronisk indberetning obligatorisk. I hele

[106] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/2085 af 14. december 2020 om ændring og berigtigelse af gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 423 af 15.12.2020, s. 37).
[107] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/2084 af 14. december 2020 om ændring og berigtigelse af gennemførelsesforordning (EU) 2018/2067 om verifikation af data og om akkreditering af verifikatorer i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 423 af 15.12.2020, s. 23).

fase 3 rapporterede over halvdelen af de lande, der deltog i EU ETS, at de brugte elektroniske skabeloner til overvågningsplaner, emissionsrapporter, verifikationsrapporter og/eller forbedringsrapporter. Den anden halvdel rapporterede, at de anvender en form for automatisk IT-system til deres EU ETS-rapportering.

Under hele fase 3 og på trods af den vanskelige økonomiske situation som følge af covid-19-krisen, der påvirker overholdelsescyklusserne i 2020 og 2021, var overholdelsesgraden i forhold til EU ETS fortsat meget høj. Operatører, der var ansvarlige for over 99 % af emissionerne fra stationære anlæg og luftfart i de fleste år, opfyldte deres retlige forpligtelser.

7. FORBINDELSE MELLEM EU ETS OG DET SCHWEIZISKE EMISSIONSHANDELSSYSTEM

Forhandlingerne om sammenkobling af EU ETS med kulstofmarkedet i Schweiz blev afsluttet under den 21. partskonference under UNFCCC i december 2015. Sammenkoblingsaftalen[108] blev undertegnet på grundlag af Rådets afgørelse (EU) 2017/2240[109], midlertidigt taget i anvendelse fra den 23. november 2017 og godkendt på EU's vegne ved Rådets afgørelse (EU) 2018/219[110]. EU og Det Schweiziske Forbund udvekslede ratifikationsinstrumenterne den 6. december 2019, efter at Det Schweiziske Forbund den 5. december 2019 udvidede sit emissionshandelssystem til luftfart ved afgørelse nr. 2/2019[111]. Sammenkoblingsaftalen trådte i kraft den 1. januar 2020[112]. Siden da har emissionerne i 2020 i EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem været omfattet af de sammenkoblede systemer.

Sammenkoblingsaftalen berører ikke EU's og det schweiziske emissionshandelssystems uafhængige karakter. Begge systemer forbliver uafhængige i modsætning til Islands, Liechtensteins og Norges systemer, som er fuldt integreret i EU ETS ved hjælp af de mekanismer, der er fastlagt i EØS-aftalen. Sammenkoblingsaftalen fastlægger de betingelser og krav, hvorunder de to systemer er forbundet, og fastlægger den mekanisme, der er

[108] Aftale mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner (EUT L 322 af 7.12.2017, s. 3).
[109] Rådets afgørelse (EU) 2017/2240 af 10. november 2017 om undertegnelse på Unionens vegne og om midlertidig anvendelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner (EUT L 322 af 7.12.2017, s. 1).
[110] Rådets afgørelse (EU) 2018/219 af 23. januar 2018 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner (EUT L 43 af 16.2.2018, s. 1).
[111] Afgørelse nr. 2/2019 truffet af det fælles udvalg, der er nedsat ved aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner af 5. december 2019 om ændring af bilag I og II til aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner (EUT L 314 af 29.9.2020, s. 68).
[112] Meddelelse om ikrafttrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres system for handel med drivhusgasemissioner (EUT L 330 af 20.12.2019, s. 1).

nødvendig for at sikre, at sammenkoblingsbetingelserne i artikel 25 i EU ETS-direktivet[113] er opfyldt.

Det var et afgørende krav for EU at inddrage luftfarten i sammenkoblingsaftalen. På grundlag af aftalens artikel 6 anvender Schweiz samme tilgang til dækning af, loft for og tildeling af kvoter som EU ETS. Schweiziske indenrigsflyvninger og flyvninger fra Schweiz til EØS er omfattet af det schweiziske emissionshandelssystem, mens flyvninger fra EØS til Schweiz henhører under EU ETS. Det gør det muligt for sammenkoblingsaftalen at bidrage til den miljømæssige integritet af både EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem.

Som det fremgår af tabel 7, er kompatibiliteten mellem de to systemer ikke et spørgsmål om størrelse, men et spørgsmål om kvalitative krav og overvejelser, der skal sikre integriteten af de forbundne kulstofmarkeder og lige konkurrencevilkår for operatører.

Tabel 7. Sammenligning mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">EU ETS</th><th colspan="2">Schweiz' emissionshandelssystem</th></tr>
<tr><td>Antal almindelige kvoter, der blev bortauktioneret i 2020</td><td colspan="2">778 505 000</td><td colspan="2">265 000 (heraf 175 000 bortauktioneret i 2021 som følge af annullering af auktioner i 2020)</td></tr>
<tr><td>Antal bortauktionerede luftfartskvoter i 2020</td><td colspan="2">9 174 000</td><td colspan="2">196 500</td></tr>
<tr><td>Antal almindelige kvoter, der blev tildelt gratis i 2020</td><td colspan="2">66 775 8544</td><td colspan="2">4 391 331</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Antal luftfartskvoter, der blev tildelt gratis i 2020 til operatører</td><td>EU-luftfartskvoter til EU ETS</td><td>Schweiziske luftfartskvoter til det schweiziske emissionshandelssystem</td><td>Schweiziske luftfartskvoter til det schweiziske emissionshandelssystem</td><td>EU-luftfartskvoter til EU ETS</td></tr>
<tr><td>32 486 017</td><td>501 278</td><td>570 696</td><td>473 521</td></tr>
<tr><td>Verificerede emissioner fra stationære anlæg i 2020</td><td colspan="2">1 355 141 953</td><td colspan="2">4 874 278</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Luftfartsoperatørers verificerede emissioner i 2020[114]</td><td>EU ETS</td><td>Schweiz' emissionshandelssystem</td><td>Schweiz' emissionshandelssystem</td><td>EU ETS</td></tr>
<tr><td>24 917 481</td><td>299 610</td><td>283 329</td><td>366 102</td></tr>
<tr><td>Verificerede emissioner fra stationære anlæg i 2020</td><td colspan="2">10 437[115]</td><td colspan="2">51</td></tr>
</table>

[113] I henhold til artikel 25 i EU ETS-direktivet kan EU ETS knyttes til "kompatible, obligatoriske ordninger for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med absolutte emissionslofter".
[114] Nogle luftfartsoperatører er underlagt overholdelsesforpligtelser i begge systemer.
[115] Operatører, der ikke blev udelukket i 2020, på grundlag af EU-registret. Antallet af operatører, der indberettede emissioner, er 10 317.

Antal luftfartsoperatører i 2020	352[116]	3

Kilde: EUTL og det schweiziske register[117].

Fra og med ikrafttrædelsen af sammenkoblingsaftalen kan emissioner, der genereres under begge systemer, dækkes ved at returnere kvoter udstedt i begge systemer. Operatørerne af begge systemer kan derfor få adgang til et større marked, hvilket kan bane vej for effektivitetsgevinster. For at opnå dette blev der som krævet i aftalens artikel 3, stk. 2, etableret en direkte forbindelse mellem registrene i begge systemer med henblik på at overføre kvoter fra en konto i et system til en konto i det andet system.

Efter ikrafttrædelsen af sammenkoblingsaftalen i 2020 anvendte operatørerne (både stationære anlæg og luftfart) 642 413 kvoter udstedt under det schweiziske emissionshandelssystem[118], idet de udnyttede den øgede fleksibilitet, som forbindelsen mellem EU og det schweiziske emissionshandelssystem giver.

Tabel 8 og 9 nedenfor viser sammenkoblingsvirkningen og i hvilket omfang driftsledere, der administreres af enten EU ETS (tabel 8) eller det schweiziske emissionshandelssystem (tabel 9), har nydt godt af sammenkoblingen ved at anvende kvoter udstedt i det andet system for at opfylde deres returneringsforpligtelser.

I EU ETS anvendte stationære anlæg kun i meget begrænset omfang kvoter i det schweiziske emissionshandelssystem til overholdelse, og 0,0044 % af forpligtelserne blev opfyldt med mindre end 60 000 schweiziske almindelige kvoter. Luftfartøjsoperatører, der er omfattet af EU ETS, opfyldte 2,34 % af forpligtelserne med schweiziske luftfartskvoter, men ingen almindelige kvoter.

Tabel 8. Enheder, der anvendes til overholdelse i EU ETS

EU ETS							
Stationære anlæg	***Gratistildeling og bortaukt.***	***Verificerede emissioner***	***Returnerede enheder i alt***	***EUA***	***CHU 2020***		
	1.446.263.544	**1.355.141.953**	**1.348.077.920**	**1.348.018.396**	**59.524**		
% af samlet mængde			***100%***	***99,9956%***	***0,0044%***		
Luftfarts-operatører	***Gratistildeling (inkl CH ETS) og bortaukt.***	***Verificerede emissioner inkl under CH ETS***	***Returnerede enheder i alt***	***EUAA***	***EUA***	***CHUA 2020***	***CHU 2020***
	42.177.108	**25.217.091**	**24.880.715**	**12.292.505**	**12.005.321**	**582.889**	**0**
% af samlet mængde			***100%***	***49,41%***	***48,25%***	***2,34%***	***0,00%***

I det schweiziske emissionshandelssystem opfyldte stationære anlæg 0,19 % af deres forpligtelser ved hjælp af EU ETS-kvoter. Derimod tegnede EU ETS' almindelige og

[116] Operatører, der ikke blev udelukket i 2020, på grundlag af EU-registret. Antallet af operatører, der indberettede emissioner, er 320.
[117] Det schweiziske ETS-register.
[118] Tallet omfatter direkte tildeling.

luftfartsrelaterede kvoter sig for mere end 40 % af overholdelsen blandt luftfartøjsoperatører, der er omfattet af det schweiziske emissionshandelssystem. Dette skyldtes tildelingen af kvoter fra EU, som nogle operatører i det schweiziske emissionshandelssystem modtog til at dække deres emissioner under EU ETS.

Tabel 9. Enheder, der anvendes til overholdelse i det schweiziske emissionshandelssystem

Schweizisk ETS								
Stationære anlæg	*Gratistildeling og bortaukt. (CHU)*	*Verificerede emissioner*	*Returnerede enheder i alt*	*EUA*	*CHU 2020*	*CER*		
	4.656.331	4.874.278	4.877.617	9.390	4.761.361	106.866		
% af samlet mængde			*100%*	*0,19%*	*97,62%*	*2,19%*		
Luftfartsopera-tører (admini-streret af Schweiz)	*Gratistildeling (inkl EU ETS) og bortaukt.*	*Verificerede emissioner inkl under EU ETS*	*Returnerede enheder i alt*	EUAA	EUA	CHUA	CHU	CER
	1.240.717	649.431	649.971	263.375	540	373.640	0	12.416
% af samlet mængde			*100%*	*40,52%*	*0,08%*	*57,49%*	*0,00%*	*1,91%*

Tabel 10. Overførsler af kvoter mellem EU og det schweiziske emissionshandelssystem, september 2020 — april 2021

Overførsler (almindelige kvoter og luftfartskvoter fra begge systemer)		
Fra	*Til*	*Samlet antal*
EU	CH	977 065
CH	EU	450 578
Saldo		**526 487**

8. VIRKNINGERNE AF GENNEMFØRELSEN AF ENERGIEFFEKTIVITETSDIREKTIVET OG DE NATIONALE ENERGI- OG KLIMAPLANER FOR EU ETS

I rapporten om kulstofmarkedet bør der tages hensyn til virkningerne af at gennemføre energieffektivitetsdirektivet og den samlede indvirkning af de politikker og foranstaltninger, der indgår i de integrerede nationale energi- og klimaplaner, på driften af EU ETS, herunder balancen mellem udbud og efterspørgsel af kvoter på EU's kulstofmarked[119]. Dette kapitel omhandler disse to emner.

8.1 indvirkningen af gennemførelsen af energieffektivitetsdirektivet på EU ETS

Der er flere interaktioner mellem EU ETS og energieffektivitetsdirektivet, navnlig når politiske foranstaltninger har indvirkning på energieffektiviteten hos de operatører, der er omfattet af systemet. Energieffektivitetsdirektivets artikel 8 fremmer omkostningseffektive

[119] Baseret på artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2002 af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 210) og på artikel 29 og 35 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 af 11. december 2018 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 1).

energieffektivitetsforanstaltninger ved at kræve, at store operatører foretager energisyn hvert fjerde år eller anvender et certificeret energi- eller miljøledelsessystem. Dette hjælper store operatører med at identificere energitab, energibesparelsespotentiale og omkostningseffektive foranstaltninger til reduktion af energiforbruget.

En central bestemmelse i energieffektivitetsdirektivet, der direkte tager sigte på at opnå energibesparelser, er artikel 7, som pålægger medlemsstaterne at træffe politiske foranstaltninger for at opnå energibesparelser[120]. Da medlemsstaterne har et valg med hensyn til, hvilke sektorer der skal fokuseres på, kan disse foranstaltninger interagere med forpligtelserne under EU ETS. Hvad angår de potentielle virkninger for EU ETS-sektorerne, kan medlemsstaternes foranstaltninger inddeles i fire kategorier:

- Energieffektivitetsforanstaltninger, der gennemføres i sektorer, der ikke er omfattet af EU ETS, og som ikke har nogen direkte interaktion med systemet, f.eks. udskiftning af et gammelt kulfyr med en mere effektiv kedel, der fyres med biomasse.
- Energieffektivitetsforanstaltninger rettet mod et reduceret forbrug af energi fra sektorer, der er omfattet af emissionshandelsordningen, såsom elektricitet, fjernvarme og raffinaderier, der leverer brændstof til transport og opvarmning. Disse omfatter isolering af bygninger, der forsynes med fjernvarme, udskiftning af elektriske apparater og foranstaltninger til forbedring af transportsektorens brændstofeffektivitet. Selv om de relevante beslutninger ligger uden for anlæg, der er omfattet af EU ETS, kan kulstofprissignalet tilskynde markedsaktørerne, især forbrugerne, til at reagere.
- Politiske foranstaltninger, der fremmer foranstaltninger, som fører til en ændring af energibæreren, f.eks. udskiftning af et elvarmeanlæg med et solvarmeanlæg (hvilket fører til et reduceret energiforbrug i en sektor i emissionshandelssystemet) eller udskiftning af en gaskedel med en varmepumpe (hvilket fører til øget energiforbrug i en sektor i emissionshandelssystemet).
- Politiske foranstaltninger til fremme af energieffektiviteten i de centrale processer i anlæg, der er omfattet af EU ETS.

Sidstnævnte foranstaltninger interagerer direkte med EU ETS. I perioden 2014-20 rapporterede Belgien, Nederlandene og Rumænien[121] om politiske foranstaltninger baseret på artikel 7, der var fokuseret på anlæg i emissionshandelssystemer — frivillige aftaler (for Belgien og Nederlandene) eller tilsvarende (for Rumænien)[122]. Disse foranstaltninger tegnede sig for en stor andel af de kumulative energibesparelser, som disse lande indberettede for

[120] Kommissionens henstilling om gennemførelse af energispareforpligtelsen (C(2019) 6621 final).
[121] Medlemsstaterne havde pligt til at aflægge årlig rapport indtil den 30. april 2020. Den endelige rapport, der dækker hele forpligtelsesperioden, skal foreligge i marts 2022. Dette er de tre medlemsstater, der har udarbejdet en foranstaltning, som specifikt tager sigte på industrier i EU ETS. Der er betydeligt flere foranstaltninger, som er rettet mod erhvervslivet generelt (disse kunne omfatte industrier i og uden for EU ETS' anvendelsesområde). ODYSSEE-MURE-databasen om energieffektivitetsforanstaltninger i EU indeholder over 200 foranstaltninger rettet mod industrier i medlemsstaterne.
[122] Frivillige aftaler og tilsvarende foranstaltninger er begge alternative foranstaltninger som omhandlet i artikel 7, litra b), i energieffektivitetsdirektivet. Den oprindelige udgave af direktivet, der blev vedtaget i 2012, indeholdt en ikke-udtømmende liste over alternative foranstaltninger, men efter revisionen i 2018 blev listen fjernet).

2014-2018: 61 % for Belgien, 20 % for Nederlandene og 44 % for Rumænien[123]. Selv om det i de frivillige aftaler fastsættes, at operatørerne bør forpligte sig til energieffektivitets- eller energisparemål, er disse mål ikke begrænset til det energiforbrug, der er omfattet af EU ETS. I praksis vil de fleste energibesparelser sandsynligvis hidrøre fra forbedringer af energieffektiviteten i de industriprocesser, der er omfattet af EU ETS, men en del af besparelserne kan hidrøre fra energiforbrug uden for systemet (f.eks. brændstofeffektivitet inden for transport, energieffektivitet i kontorbygninger). Selv om de fleste medlemsstater har mindst én politisk foranstaltning, der er rettet mod industrier, som også er omfattet af EU ETS, i deres indsatsområde, skelnes der i de rapporterede data i henhold til artikel 7 ikke mellem andelen af besparelser fra industrier knyttet til emissionshandelssystemer og besparelser fra andre (del-) sektorer.

For perioden 2014 — juni 2020 omhandlede bestemmelserne i energieffektivitetsdirektivets artikel 7, stk. 4, samspillet med EU ETS.

- Artikel 7, stk. 4, litra b), omhandlede en valgmulighed, som medlemsstaterne kunne anvende ved beregningen af den krævede mængde energibesparelser for perioden 2014-20. De kunne udelukke hele eller en del af salget af energi, der anvendes i industriområder, som er omfattet af EU ETS. 15 medlemsstater benyttede denne valgmulighed[124].

- Med artikel 7, stk. 4, litra c), blev det muligt for medlemsstaterne at indberette energibesparelser fra foranstaltninger til fremme af energieffektivitet på forsyningssiden hen imod den mængde energibesparelser, der beregnes i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2 og 3. Tre medlemsstater har ikke udnyttet denne mulighed[125].

Energibesparelser fra politiske foranstaltninger forbundet med energieffektivisering i emissionshandelssystemer reducerer efterspørgslen efter kvoter. Indvirkningen på drivhusgasemissioner er mere kompleks, da emissionshandelssystemer sætter loft over de samlede emissioner for alle omfattede enheder, og markedsstabilitetsreserven tager højde for ubalancer mellem udbud og efterspørgsel. Energibesparelser i de sektorer, der er direkte omfattet af eller indirekte forbundet med emissionshandelssystemer, kan således bidrage til at reducere emissionerne eller sænke kulstofpriserne. I det omfang de politiske foranstaltninger vedrørende energieffektivitet retter op på markedssvigt og hindringer for udbredelse af omkostningseffektive energibesparende foranstaltninger og har yderligere fordele, sætter de

[123] Disse tal stammer fra årsrapporter, som medlemsstaterne har indsendt i overensstemmelse med energieffektivitetsdirektivets artikel 24, stk. 1. Andelene udtrykkes i forhold til de kumulative besparelser, der er indberettet for årene 2014-18 i henhold til artikel 7.

[124] Denne valgmulighed kan ikke anvendes for 2021-30, da valgmulighederne i energieffektivitetsdirektivets artikel 7, stk. 4, for denne forpligtelsesperiode ikke reducerer den krævede minimumsmængde af kumulative besparelser, jf. direktivets artikel 7, stk. 5.

[125] Danmark (energibesparelser vedrørende fjernvarme som led i ordningen for energispareforpligtelser), Rumænien (sæt af 5 foranstaltninger vedrørende effektivitet i kraftværker, højeffektiv kraftvarmeproduktion, effektivitet i transmissions- og distributionsnet og effektivitet inden for fjernvarme) og Slovenien (3 foranstaltninger vedrørende effektivitet inden for fjernvarme).

også deltagerne i stand til at reducere emissionerne til lavere omkostninger. Til gengæld bidrager kulstofprisincitamentet i EU ETS til at nå EU's mål og de vejledende nationale energieffektivitetsmål i henhold til artikel 3.

8.2 Indvirkningen af gennemførelsen af nationale energi- og klimaplaner på EU ETS

De 27 nationale energi- og klimaplaner, der blev færdiggjort i 2019, giver et overblik over, hvordan EU's medlemsstater griber første fase af deres omstilling til klimaneutralitet fra 2021 til 2030 an.

Kommissionens vurdering af de nationale energi- og klimaplaner[126] viste, at medlemsstaterne under de eksisterende og planlagte foranstaltninger planlægger at reducere emissionerne med 41 % i forhold til 1990-niveauerne og dermed overgå EU's tidligere reduktionsmål for 2030 på 40 %. Planerne viser også, at næsten alle medlemsstater, der anvender kul til elproduktion, er ved at udfase denne produktion eller har fastsat udfasningsdatoer. I alt 21 medlemsstater er enten allerede kulfrie med hensyn til elproduktion[127] eller har forpligtet sig til at udfase kul (herunder brunkul og tørv) og har angivet specifikke datoer i deres nationale energi- og klimaplaner. I den forbindelse forventes anvendelsen af kul ifølge de nationale energi- og klimaplaner at falde med 70 % inden 2030 i forhold til 2015, idet elektricitet fra vedvarende energikilder forventes at nå op på 60 % af den elektricitet, der produceres i 2030. Denne udvikling vil direkte påvirke EU ETS og potentielt føre til et betydeligt fald i emissionerne fra elsektoren og et efterfølgende fald i efterspørgslen efter emissionskvoter. I det omfang disse politikdrevne udfasninger fremskynder udfasninger af kul, der er drevet af udviklingen på kulstofmarkedet, og disse virkninger ikke neutraliseres af markedsstabilitetsreserven, kan de sænke kulstofpriserne i emissionshandelssystemet.

Kommissionens vurdering viste også, at andelen af vedvarende energi på EU-plan under eksisterende og planlagte foranstaltninger kan nå 33,1-33,7 % i 2030, hvilket overstiger 2030-målet på mindst 32 %. Yderligere investeringer og reformer inden for vedvarende energi, der er nævnt i de nationale energi- og klimaplaner, har potentiale til at øge denne andel. Med hensyn til energieffektivitet er der behov for større ambitioner for at nå 2030-målet[128]. Selv om de endelige planer og foranstaltninger, der er planlagt på EU-plan, viser en øget bevidsthed om problemet, er der stadig behov for en betydelig indsats for at lukke hullet. I det omfang, at denne udvikling vil påvirke de sektorer, der er direkte omfattet af eller indirekte forbundet med EU ETS, kan de mindske efterspørgslen efter kvoter. Til gengæld bidrager kulstofprisincitamentet i EU ETS til at nå de nationale mål for vedvarende energi og energieffektivitet, som er fastsat i de nationale energi- og klimaplaner.

---

[126] Vurderingen af den kumulative virkning af de nationale energi- og klimaplaner (COM(2020) 564 final) findes her: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN.
Kommissionens individuelle vurderinger af de enkelte nationale energi- og klimaplaner findes her: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans/individual-assessments_en.

[127] Belgien, Cypern, Estland, Letland, Litauen, Luxembourg og Malta.

[128] Forskellen er på 2,8 procentpoint for primærenergiforbruget og 3,1 procentpoint for det endelige energiforbrug sammenlignet med målet om at øge energieffektiviteten med mindst 32,5 % inden 2030.

Siden Kommissionens vurdering af de endelige nationale energi- og klimaplaner i oktober 2020 har nogle medlemsstater foretaget ændringer og tilpasninger af deres planer. Yderligere oplysninger om konsekvenserne heraf findes i statusrapporten om klimaindsatsen for 2021[129]. Alle medlemsstater skal indsende opdateringer af deres nationale energi- og klimaplaner i juni 2023 (i udkast) og 2024 (endelige planer). Disse bør afspejle det øgede ambitionsniveau i overensstemmelse med EU's mål om at reducere nettodrivhusgasemissionerne senest i 2030 med mindst 55 % i forhold til 1990, blandt andet under eventuel hensyntagen til de højere energieffektivitetsmål for 2030 (besparelser på 36-39 % af det endelige energiforbrug og primærenergiforbruget) og målene for vedvarende energi (40 % af vedvarende energi i EU's energimiks), som Kommissionen har foreslået med lovpakken om at gennemføre den europæiske grønne pagt. Kommissionen vil vurdere alle ajourførte udkast til planer inden udgangen af 2023 og de endelige planer inden udgangen af 2024.

9. KONKLUSIONER OG FREMTIDSUDSIGTER

I fase 3 af EU ETS (2013-20) faldt drivhusgasemissionerne fra elproduktion og industrianlæg, der er omfattet af systemet, med næsten 29 %[130], hvilket bidrog til det samlede fald på ca. 43 %, siden systemets oprettelse i 2005. Selv om det betydelige fald i emissioner på 11,4 % i 2020 utvivlsomt i vid udstrækning kan tilskrives virkningerne af covid-19-pandemien, markerede det endnu et år med en næsten uafbrudt tendens til, at emissionerne faldt fra år til år i fase 3. Dette afspejler de dekarboniseringstendenser, der primært er konstateret inden for el- og varmeproduktion. Denne tendens bekræftes ved, at emissionerne fra før pandemien i 2019 faldt med mere end 9 % i forhold til 2018.

Inden for luftfarten steg drivhusgasemissionerne fra emissionshandelssystemet med 27,5 % mellem 2013 og 2019, og de steg hvert år frem til 2020, hvor tendensen blev vendt som følge af pandemien, og de verificerede emissioner faldt kraftigt med 63 % i forhold til 2019. Det betød, at der i 2019 forekom den hidtil største mængde luftfartsemissioner.

De lovgivningsmæssige ændringer, der er vedtaget i fase 3 for at styrke EU ETS og løse problemet med overskud af kvoter, gav gode resultater. Fra 2018 til 2019, hvor markedsstabilitetsreserven blev taget i brug, faldt overskuddet betydeligt fra 1,65 mia. til ca. 1,39 mia. kvoter. Selv om overskuddet steg i 2020 som følge af lavere efterspørgsel, forventes det yderligere overskud at blive absorberet over de næste to til fire år og dermed bidrage til et velfungerende marked. I 2021 blev auktionsmængderne på grundlag af den offentliggjorte overskudsindikator og EU ETS-lovgivningen for fase 4 (2021-30) reduceret med næsten 40 %, og mængderne vil blive reduceret på tilsvarende vis i 2022.

Afslutningen på fase 3, efter at markedsstabilitetsreserven var blevet operationel, var præget af en øget tillid blandt markedsdeltagerne, hvilket kom til udtryk i et stærkere kulstofprissignal. Kulstofprissignalet forblev stabilt i 2020 og steg betydeligt i 2021 på trods af den vanskelige økonomiske situation for industrien og luftfarten som følge af covid-19-

[129] Statusrapport om klimaindsatsen 2021 (COM(2021) 951 final).
[130] Mellem 2013 og 2020.

krisen påvirket af høje gaspriser og markedsforventninger omkring konsekvenserne af de øgede klimaambitioner for 2030.

Den højere pris på emissionskvoter førte til en betydelig stigning i de samlede auktionsindtægter fra de lande, der deltager i EU ETS. Mellem 2012 og den 30. juni 2021 oversteg disse indtægter 83,5 mia. EUR, og der blev genereret mere end 19 mia. EUR i 2020 og næsten 14 mia. EUR i første halvdel af 2021[131]. For fase 3 generelt blev en stor andel (75 %) af disse indtægter anvendt til klima- og energirelaterede formål.

Under hele fase 3 og på trods af den vanskelige økonomiske situation som følge af covid-19-krisen i overholdelsescyklusserne for 2020 og 2021 var overholdelsesgraden i forhold til EU ETS fortsat meget høj. Operatører, der var ansvarlige for over 99 % af emissionerne fra både stationære anlæg og luftfart, havde opfyldt deres retlige forpligtelser i de fleste år. EU ETS-ordningens struktur var fortsat robust, og den administrative organisation, der var etableret i de deltagende lande, har vist sig at være effektiv.

Den første aftale om at forbinde EU ETS med et andet system — det schweiziske emissionshandelssystem — i det sidste år af fase 3, skaber øget fleksibilitet og effektivitet på begge kulstofmarkeder ved at gøre det muligt for operatørerne af begge systemer at høste fordelene ved et større marked.

I de følgende år foreslog Kommissionen som led i pakken til gennemførelse af den europæiske grønne pagt, der blev vedtaget i juli 2021, at styrke og udvide kulstofprissætningens rolle for at sætte EU i stand til at opfylde sine øgede klimaambitioner. EU ETS er fortsat en central søjle i EU's klimapolitik. Den næste rapport om kvotemarkedet, der planlægges offentliggjort i slutningen af 2022, vil give et overblik over, hvordan emissionshandelssystemet fungerer i det første år af fase 4.

[131] Tallet for 2020 omfatter EU27, Island, Liechtenstein og Norge samt Det Forenede Kongerige, mens tallet for 2021 kun omfatter EU27 plus Island, Liechtenstein og Norge.