EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 31.10.2023
COM(2023) 654 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om det europæiske kvotemarkeds funktion i 2022 i henhold til artikel 10, stk. 5, og 21, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF

{SWD(2023) 346 final}

Liste over forkortelser

CEF DI	Connecting Europe-facilitetens låneinstrument
CEMS	Systemer til kontinuerlig emissionsmåling
CORSIA	CO_2-kompensation og -reduktion for international luftfart (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation)
EEA	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
EEX	Den Europæiske Energibørs (European Energy Exchange)
EFTA	Den Europæiske Frihandelssammenslutning.
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
ESMA	Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed
EU	Den Europæiske Union
EU ETS	EU's emissionshandelssystem
EU-27	EU-medlemsstaterne
EUTL	EU-transaktionsjournalen
ICAO	Organisationen for International Civil Luftfart
InnovFin EDP	InnovFin-energidemonstrationsprojekter
IOSCO	Den Internationale Børstilsynsorganisation
IPCC	Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer
MSR	Markedsstabilitetsreserven (Market Stability Reserve)
NECP	National energi- og klimaplan
NER	Reserve for nytilkomne (New Entrants Reserve)
TNAC	Samlet mængde kvoter i omsætning

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 3
2. Vigtig lovgivningsmæssig udvikling 4
2.1. Reform af EU ETS inden for rammerne af den europæiske grønne pagt 4
2.2. ETS-direktivet i forbindelse med REPowerEU-forordningen 5
3. EU ETS-dækning 5
3.1. Det maritime område er omfattet af EU ETS fra 2024 7
4. Emissionsloft 8
5. Bortauktionering af kvoter 11
6. Gratistildeling af kvoter 13
7. Indtægter fra emissionshandel 15
7.1. Indirekte kulstofomkostninger 16
7.2. Innovationsfonden 18
7.3. Moderniseringsfonden 20
8. Emissionsreduktioner i EU ETS 21
9. Balance mellem udbud og efterspørgsel på EU's kvotemarked 26
10. Luftfart 27
11. Markedstilsyn 30
12. Ramme for overvågning og rapportering af emissioner 32
12.1. Overvågning og rapportering 32
12.2. Akkreditering og verifikation 34
12.3. Kompetente myndigheder 34
12.4. Overholdelse af EU ETS 35
13. Forbindelse mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem 37
14. EU ETS i forbindelse med EU's klima- og energiforvaltning 39
15. Konklusioner og fremtidsperspektiver 40

1. Indledning

Den Europæiske Unions emissionshandelssystem (EU ETS) er en hjørnesten i EU's klimapolitik, der har til formål at nedbringe emissionerne på en omkostningseffektiv måde. EU ETS fastsætter i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, en grænse og sætter en CO_2-pris på emissioner fra energi- og industrisektoren samt luftfart i Europa, som tegner sig for ca. 40 % af EU's samlede emissioner. Systemet skaber et incitament til at reducere emissionerne, hvor det koster mindst at gøre det, ved at udnytte markedskræfterne til at fastsætte CO_2-prisen. CO_2-priserne er til gengæld afgørende for de indtægter, som EU ETS genererer for investeringer i klimaindsatsen og energiomstillingen.

EU ETS har siden lanceringen i 2005 bidraget til at nedbringe emissionerne fra el- og varmeproduktion og industriproduktion med 37,3 %[1], samtidig med at der genereres over 152 mia. EUR i auktionsindtægter til distribution til medlemsstaterne. Medlemsstaterne har i overvældende grad anvendt disse indtægter til at finansiere investeringer i energiomstilling og dekarbonisering samt sociale foranstaltninger til støtte for den grønne omstilling. Der er ikke desto mindre behov for yderligere emissionsreduktioner, herunder i andre sektorer, for at opfylde klimamålene for hele økonomien i henhold til den europæiske klimalov[2]. EU ETS spiller en afgørende rolle med hensyn til at nå dette mål.

For at opnå klimaneutralitet inden midten af århundredet har EU forpligtet sig til inden 2030 at reducere emissionerne til mindst 55 % under 1990-niveauet. I juli 2021 fremlagde Kommissionen en af pakke politiske reformer, Fit for 55, for at opfylde dette mål[3], herunder en reform af EU ETS. I juni 2023 godkendte Europa-Parlamentet og medlemsstaterne i Rådet for Den Europæiske Union dette og andre relaterede reformer. De fleste af ændringerne af EU ETS-rammen vil træde i kraft fra 2024 og fremefter.

Med denne rapport gøres der status over, hvordan EU ETS fungerede i 2022 og første halvdel af 2023 — i henhold til reglerne før revisionen. Rapporten sammenfatter den vigtigste lovgivningsmæssige udvikling, giver et aktuelt indblik i centrale elementer i systemets rammer og samler periodiske resultater af emissionstendenser og auktionsindtægter. Rapporten præsenteres i overensstemmelse med artikel 10, stk. 5, og artikel 21, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF[4] (ETS-direktivet). Den er hovedsagelig baseret på data fra EU-registret og EU-transaktionsjournalen (EUTL) samt rapporter fra medlemsstaterne i henhold til artikel 21 i ETS-direktivet. Den ledsages af et teknisk dokument med supplerende oplysninger (arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene[5]).

---

[1] ETS-emissioner fra anlæg i energi- og industrisektorerne i 2021 — Det Forenede Kongerige ikke medregnet og i Nordirland kun energisektoren — sammenlignet med en justeret værdi for 2005 ETS-emissioner under hensyntagen til det samme anvendelsesområde. Baseret på Det Europæiske Miljøagenturs ETS-dataviewer, udtrukket den 29.8.2023.

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EF) nr. 401/2009 og (EU) 2018/1999 (EUT L 243 af 9.7.2021).

[3] Delivering the European Green Deal, GD for Klima, 14.7.2021.

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003).

[5] SWD(2023) 346.

2. Vigtig lovgivningsmæssig udvikling

I første halvdel af 2023 blev der vedtaget vigtige ændringer af EU ETS-rammen i forbindelse med Fit for 55-pakken og som led i EU's reaktion på energikrisen (REPowerEU). Denne udvikling sammenfattes i dette kapitel. Der vil blive redegjort nærmere for ændringerne i fremtidige rapporter om, hvordan EU ETS fungerer, når de træder i kraft.

2.1. Reform af EU ETS inden for rammerne af den europæiske grønne pagt

Følgende reformer, der er foretaget som led i Fit for 55-pakken, vedrører ETS-direktivet eller tilknyttet lovgivning. Ved udgangen af juni 2023 var de alle blevet vedtaget.

i. Reform, der øger ambitionerne for EU ETS — vedtaget den 10. maj 2023[6].

ii. Reform til styrkelse af markedsstabilitetsreserven — vedtaget den 19. april 2023[7].

iii. Reform af EU ETS på luftfartsområdet — vedtaget den 18. januar[8] og den 10. maj 2023[9].

iv. Reform af reglerne for overvågning, rapportering og verifikation af emissioner fra søtransport — vedtaget den 16. maj 2023[10].

v. Reform af oprettelsen af den sociale klimafond som supplement til det nye emissionshandelssystem for bygninger, vejtransport og mindre udledende industrier — vedtaget den 10. maj 2023[11].

vi. Reform om indførelse af en kulstofgrænsetilpasningsmekanisme — vedtaget den 10. maj 2023[12].

---

[6] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/959 af 10. maj 2023 om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (EUT L 130 af 16.5.2023). Se konsolideret tekst.

[7] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2023/852 af 19. april 2023 om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår det antal kvoter, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven for Unionens system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030 (EUT L 110 af 25.4.2023). Se konsolideret tekst.

[8] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2023/136 af 18. januar 2023 om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår meddelelsen om kompensation i forbindelse med en global markedsbaseret foranstaltning for luftfartøjsoperatører, der er etableret i Unionen (EUT L 19 af 20.1.2023).

[9] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/958 af 10. maj 2023 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 (EUT L 130 af 16.5.2023).

[10] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/957 af 10. maj 2023 om ændring af forordning (EU) 2015/757 med henblik på at fastsætte bestemmelser om medtagelse af søtransportaktiviteter i EU's emissionshandelssystem og om overvågning, rapportering og verifikation af emissioner af yderligere drivhusgasser og emissioner fra yderligere skibstyper (EUT L130 af 16.5.2023).

[11] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/955 af 10. maj 2023 om oprettelse af en social klimafond og om ændring af forordning (EU) 2021/1060 (EUT L 130 af 16.5.2023).

[12] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/956 af 10. maj 2023 om oprettelse af en kulstofgrænsetilpasningsmekanisme (EUT L 130 af 16.5.2023)

Disse reformer har bidraget til at fremskynde emissionsreduktionerne i henhold til ETS-direktivet. Anvendelsesområdet for emissionshandel er desuden blevet udvidet til også at omfatte søtransport under det eksisterende system (se kapitel 3.1) og til bygninger, vejtransport og industri med små emissioner gennem oprettelsen af det nye emissionshandelssystem (ETS 2) fra 2027. EU ETS-rammen styrkes yderligere for at sikre, at systemet fungerer uden problemer for at opfylde det højest mulige ambitionsniveau. Samtidig er der mobiliseret endnu flere ressourcer fra emissionshandel for at støtte en fremskyndet, innovationsdrevet og socialt retfærdig dekarbonisering gennem auktionsindtægter, der fordeles til de nationale budgetter, innovationsfonden og moderniseringsfonden fra EU ETS og Den Sociale Klimafond. Den Sociale Klimafond er blevet oprettet sideløbende med ETS 2 for at afbøde eventuelle sociale virkninger af kulstofprissætning i nye sektorer.

De fleste ændringer træder i kraft den 1. januar 2024, men nogle finder allerede anvendelse. Resultaterne af ovennævnte reformer uddybes i rapporten, herunder den underliggende igangværende gennemførelse.

2.2. ETS-direktivet i forbindelse med REPowerEU-forordningen

Kommissionen fremlagde REPowerEU-planen for at tackle de grundlæggende årsager til og virkningerne af den energikrise, som Ruslands angrebskrig mod Ukraine har udløst[13]. Den omfatter målrettede reformer og investeringer med henblik på at udfase EU's afhængighed af import af fossile brændstoffer fra Rusland, sikre energiforsyningssikkerheden, fremme energieffektivitet og fremskynde omstillingen til ren energi. For at gennemføre planen vedtog Parlamentet og Rådet forordning 2023/435[14] (REPowerEU-forordningen) i februar 2023.

REPowerEU-forordningen omfatter mobilisering af innovationsfonden som en af finansieringskilderne til at gennemføre planen. Desuden ændres ETS-direktivet med henblik på senest den 31. december 2030 at omdirigere 27 mio. ikke-tildelte kvoter fra markedsstabilitetsreserven, som ellers ville blive ugyldige, med henblik på at supplere innovationsfonden. Dette er forklaret nærmere i kapitel 5 og 8.

3. EU ETS-dækning

EU ETS har siden 2021 været gældende i de 27 EU-lande og i EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge (EU ETS-lande) samt for kraftværker i Nordirland[15]. Siden januar 2020 har EU's emissionshandelssystem også været forbundet med Schweiz' emissionshandelssystem. Hvordan denne forbindelse fungerer, er beskrevet i kapitel 13.

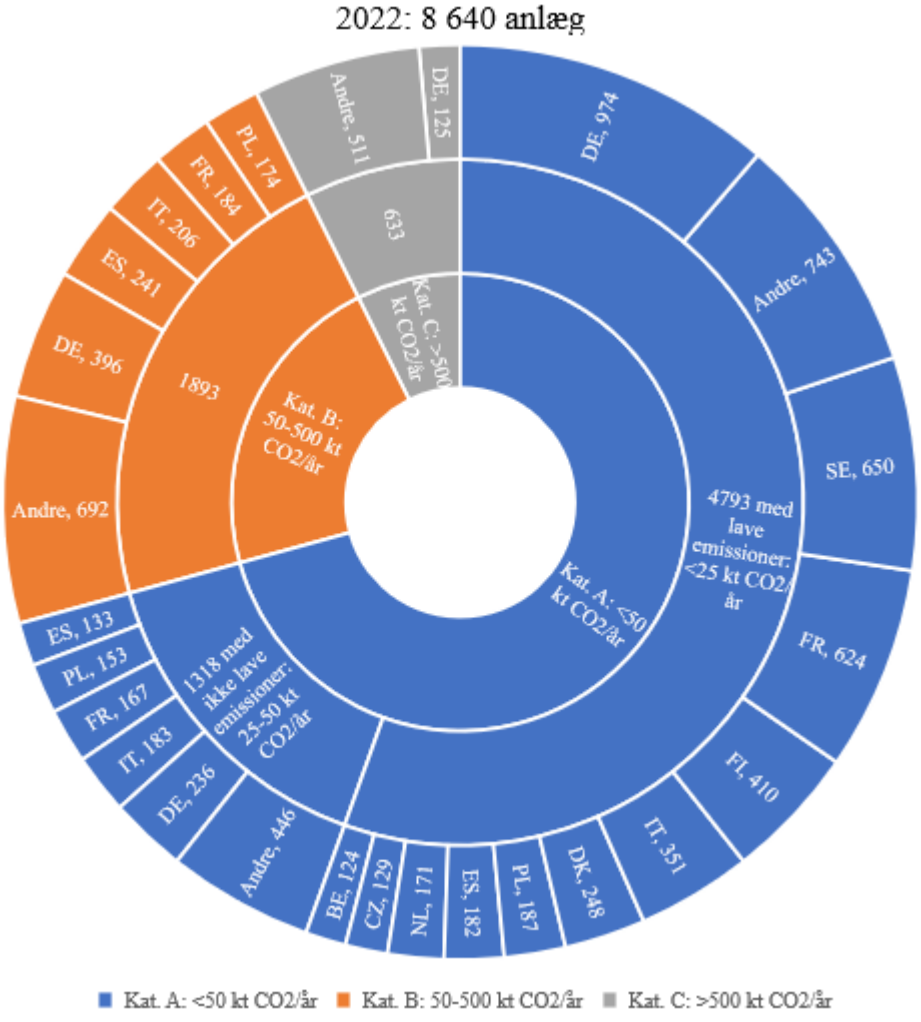
EU ETS omfatter emissioner fra el- og varmeproduktion, energiintensiv industri og luftfart i Europa. I 2022 udgjorde disse emissioner 36 % af ETS' samlede emissioner fra 8 640 el- og varmeværker og produktionsanlæg samt 390 luftfartøjsoperatører, der flyver mellem lufthavne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og fra EØS til Schweiz og Det Forenede Kongerige. De fleste anlæg i EU ETS udleder mindre end, der er omfattet af EU ETS,

[13] Meddelelse fra Kommissionen — REPowerEU-planen (COM(2022) 230 final).

[14] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/435 af 27. februar 2023 (EUT L 63 af 28.2.2023).

[15] I henhold til protokollen om Irland/Nordirland til udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige.

mindre end 50 000 ton kuldioxidækvivalenter (CO_2e) om året[16] (70,7 %). Heraf er 4 793 klassificeret som anlæg med lave emissioner[17]. De fleste af de resterende anlæg udleder mellem 50 000 og 500 000 tons CO_2e om året[18] (21,9 % af den samlede mængde) og kun en meget lille del udleder over 500 000 CO_2e om året[19] (7,4 % af den samlede mængde). ETS-landene rapporterede, at 219 anlæg lukkede i 2022, hvoraf 133 skyldtes en reduktion af kapaciteten til under 20 megawatt indfyret termisk effekt. Dette bringer anlæg under tærsklen for dækning under EU ETS. Figur 1 viser fordelingen af anlæg i EU ETS efter emissionsniveau i 2022.



Figur 1: Antal anlæg pr. emissionskategori i 2022

For at mindske den administrative byrde kan landene udelukke anlæg med emissioner på under 25 000 ton CO_2-ækvivalenter om året fra EU ETS, hvis der træffes alternative foranstaltninger

[16] Kategori A-anlæg.

[17] En undergruppe inden for kategori A-anlæg med emissioner på under 25 000 ton CO_2e om året.

[18] Kategori B-anlæg.

[19] Kategori C-anlæg.

til at reducere emissionerne[20]. Siden 2021 har det også været muligt at udelukke anlæg fra EU ETS, der udleder mindre end 2 500 ton CO_2e om året[21], samt reserve- eller backupenheder, som ikke er i drift i mere end 300 timer om året[22]. I 2022 valgte 15 lande at udelukke anlæg fra systemet. De tegnede sig for i alt 4,2 mio. ton CO_2e. Dette udgjorde 0,32 % af emissionerne fra anlæg, der er omfattet af EU ETS.

Inden for luftfarten var de fleste af de 390 regulerede operatører i 2022 kommercielle operatører (67 % af det samlede antal)[23]. I alt 174 operatører (45 %) blev betragtet som små udledere[24], herunder 126 ud af de 129 ikke-kommercielle luftfartøjsoperatører.

EU ETS omfatter ud over kuldioxidemissioner (CO_2-emissioner) dinitrogenoxid (N_2O) fra produktion af salpeter-, adipin- og glyoxylsyre og glyoxal samt perfluorcarboner (PFC) fra produktion af primær aluminium. I 2022 indberettede 22 lande tilladelser til ETS-aktiviteter, der frigiver ikke-CO_2-emissioner. Kun Norge rapporterede om CO_2-opsamling og -lagring. Lande, der indberetter ikke-CO_2-emissioner fra ETS-aktiviteter, fremgår af tabel 1 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[25].

3.1. Det maritime område er omfattet af EU ETS fra 2024

I henhold til det reviderede ETS-direktiv vil EU ETS dække drivhusgasemissioner fra søtransport fra januar 2024. I første omgang vil det kun dreje sig om CO_2-emissioner og derpå CH_4 (metan) og N_2O-emissioner fra 2026. Emissioner fra alle store skibe (med en bruttotonnage på 5 000 og derover), der anløber EU-havne, er omfattet, uanset hvilket flag de fører, for så vidt angår:

- 50 % af emissionerne fra sejladser, der påbegyndes eller afsluttes uden for EU (hvilket giver tredjelandet mulighed for at træffe afgørelse om passende foranstaltninger for den resterende del af emissionerne)
- 100 % af de emissioner, der finder sted mellem to EU-havne, og når skibe befinder sig i EU-havne.

Søtransport er en stor CO_2-udleder og genererer omkring 3-4 % af EU's samlede CO_2-emissioner (over 124 mio. tons CO_2 i 2021), når alle emissioner fra rejser til og fra EU tages i betragtning[26]. Søtransportens inddragelse i EU ETS sikrer, at sektoren bidrager til EU's klimamål. Dette vil yderligere tilskynde til energieffektivitet, lavemissionsløsninger og reduktion af prisforskellen mellem alternative brændstoffer og traditionelle skibsbrændstoffer.

[20] Under artikel 27 i ETS-direktivet.

[21] Under artikel 27a, stk. 1, i ETS-direktivet. I hvert af de tre år, der går forud for anmeldelsen til Kommissionen. Emissioner fra biomasse er ikke omfattet.

[22] Under artikel 27a, stk. 3, i ETS-direktivet.

[23] Et eksempel på en kommerciel luftfartøjsoperatør er et rutefly, der leverer tjenesteydelser til offentligheden. Et eksempel på en ikke-kommerciel luftfartøjsoperatør er et privatejet luftfartøj.

[24] I overensstemmelse med artikel 55 i forordning (EU) 2018/ 2066 (se fodnote 91).

[25] SWD(2023) 346.

[26] Rapport fra Kommissionen — Fjerde årsrapport fra Europa-Kommissionen om CO_2-emissioner fra søtransport (perioden 2018-2021), 13.3.2023 (SWD(2023) 54 final).

Systemet er baseret på de bestemmelser, der gælder for andre EU ETS-sektorer samt forordning (EU) 2015/757[27] om overvågning og rapportering af emissioner fra søtransport. ETS-forpligtelserne for søfartssektoren vil blive indført gradvist. Skibsfarten vil i en indledende indfasningsperiode kun være forpligtet til at returnere kvoter for en del af deres emissioner som anført nedenfor.

- 2025: 40 % af deres emissioner rapporteret i 2024
- 2026: 70 % af deres emissioner rapporteret i 2025
- fra 2027: 100 % af deres emissioner rapporteret i 2026 og senere år.

Denne indfasningstilgang underminerer ikke EU ETS miljømæssige integritet, da medlemsstaterne, når der returneres færre kvoter end de verificerede emissioner fra søtransport i 2024 og 2025, vil annullere et antal kvoter, der svarer til denne forskel.

Der indføres en rapporterings- og revisionsklausul med henblik på at overvåge gennemførelsen af de regler, der gælder for søfartssektoren, navnlig med henblik på at opdage og håndtere undvigende adfærd på et tidligt tidspunkt, og vurdere relevante aktiviteter i Den Internationale Søfartsorganisation.

4. Emissionsloft

Loftet i EU ETS fastsætter den maksimale mængde emissioner, som regulerede enheder må udlede i en handelsfase. Det svarer til det antal kvoter, der er udstedt for den periode. Loftet sænkes hvert år for at sikre, at EU opfylder sit overordnede emissionsreduktionsmål. Dette giver også regulerede enheder sikkerhed for den forventede knaphed på kvoter.

Der beregnes særskilte lofter for emissioner fra anlæg og luftfartøjsoperatører. I 2022 var loftet for emissioner fra anlæg 1 528 579 492 kvoter. Der blev udstedt 27 268 379 kvoter til luftfarten i 2022.

I perioden 2021-2023 er loftet faldet med 2,2 % om året. Hvad angår beregningen af loftet for anlæg, svarer dette til 43 003 515 kvoter pr. år. Tabel 1 viser de årlige tal for EU ETS-loftet siden 2021.

Tabel 1: Årlige EU ETS-lofter for anlæg og luftfartøjsoperatører

År	Årligt loft (anlæg)	Årligt loft (luftfart)
2021	1 571 583 007	28 306 545
2022	1 528 579 492	27 268 379

I henhold til det reviderede ETS-direktiv strammes emissionsloftet for at nedbringe emissionerne og i overensstemmelse med EU's klimamål for 2030 — med 62 % senest i 2030 i forhold til 2005. Reduktionsfaktoren øges i dette øjemed til 4,3 % om året i 2024-2027 og

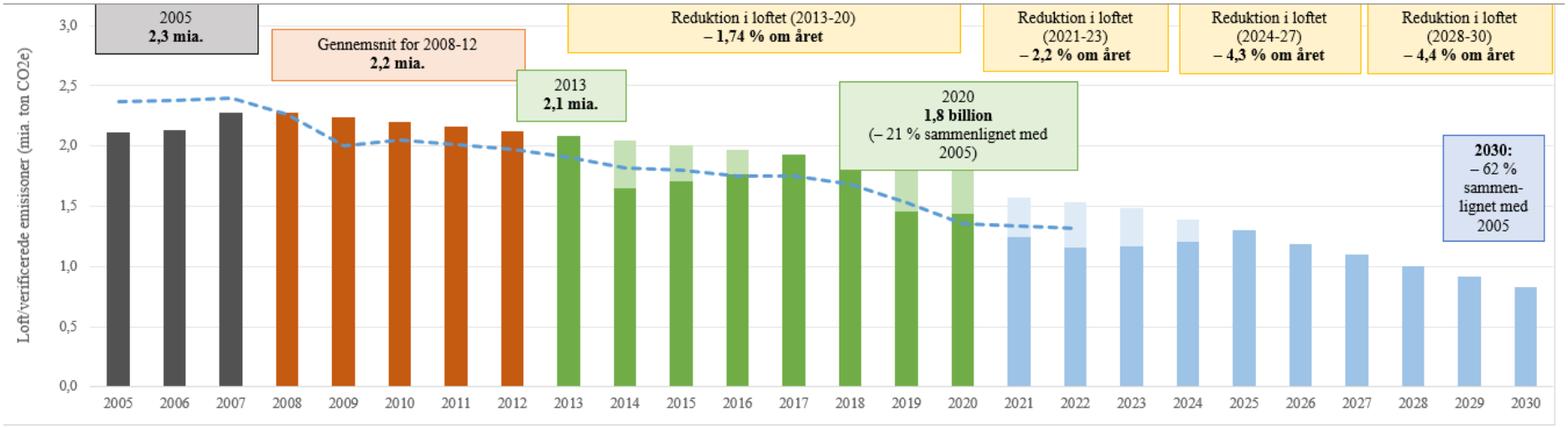
[27] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/757 om overvågning, rapportering og verifikation af CO_2-emissioner fra søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF (EUT L 123 af 19.5.2015).

4,4 % om året fra 2028. Desuden reduceres loftet to gange — med 90 mio. kvoter i 2024 og med 27 mio. kvoter i 2026.

I disse tilpasninger er det allerede indregnet, at emissioner fra søtransport vil blive medtaget i EU ETS fra 2024. Loftet for 2024 forhøjes med 78,4 mio. kvoter baseret på de gennemsnitlige emissioner for sektoren, der er rapporteret for 2018 og 2019. Kommissionen vedtog afgørelse 2023/1575[28] for at tage hensyn til de justeringer af loftet, der trådte i kraft i 2024.

Figur 2 viser ændringer i loftet i alle EU ETS-faser, herunder de kommende reduktioner.

[28] Kommissionens afgørelse (EU) 2023/1575 af 27. juli 2023 om den samlede kvotemængde i Unionen, der inden for rammerne af EU's emissionshandelssystem skal udstedes for 2024 (EUT L 192 af 31.7.2023).



Figur 2: Emissionsloft i EU ETS sammenlignet med verificerede emissioner (under hensyntagen til revisionen af ETS-direktivet i 2023, dvs. en genberegning i 2024 og 2026, herunder søtransportsektoren i 2024 og den lineære reduktionsfaktor på 4,3 % i 2024-2027 og 4,4 % fra 2028). Luftfarten er ikke omfattet. På grund af ændringer i anvendelsesområdet kan tallene for 2005-2007 ikke direkte sammenlignes med de seneste tal. Fra 2021 omfatter EU ETS ikke længere anlæg i Det Forenede Kongerige, kun elproducenter i Nordirland. Forklaring: søjler (loft), lyst farvede søjler med let skygge i 2014-2016 (kvoter der blev udskudt fra auktioner), lyst farvede søjler fra 2019 (tilførsel af kvoter til markedsstabilitetsreserven), stiplet linje (verificerede emissioner).

5. Bortauktionering af kvoter

Auktionering er den vigtigste metode til fordeling af kvoter i EU ETS og tegner sig for op til 57 % af loftet[29]. Auktioneringsforordningen[30] fastsætter regler, der skal sikre, at auktioner finder sted på en åben, gennemsigtig, harmoniseret og ikke-diskriminerende måde. Forordningen fastsætter tidsplaner, administration og andre aspekter i forbindelse med auktionering af emissionskvoter.

I 2022 fortsatte auktionerne med at finde sted gennem European Energy Exchange AG (EEX):

- som den fælles auktionsplatform for 25 medlemsstater, der deltager i en fælles udbudsprocedure
- for Polen, der har valgt ikke at deltage i den fælles udbudsprocedure, men endnu ikke har udpeget sin egen auktionsplatform
- for Island, Liechtenstein og Norge, efter at EØS-aftalen i 2019 blev ændret for at gøre dem i stand til at deltage i aftalen om fælles indkøb til den fælles auktionsplatform
- for Det Forenede Kongerige at bortauktionere kvoter til elproducenter i Nordirland.

EEX auktionerede også som deres fravalgsauktionsplatform for Tyskland.

Tabel 2 giver en oversigt over de årlige kvotemængder, som EEX har bortauktioneret siden 2021.

Tabel 2: Den samlede bortauktionerede kvotemængde (1. januar 2021 til 30. juni 2023)

År	Almindelige kvoter	Luftfartskvoter
2021	582 952 500	3 785 500
2022	482 389 000	3 698 000
2023 (indtil 30. juni)	247 762 000	2 326 500

Der blev i alt afholdt 222 auktioner i 2022, hvoraf to blev annulleret. Den 1. februar blev auktionen for den fælles auktionsplatform annulleret på grund af et teknisk problem. Den tilsvarende kvotemængde blev i overensstemmelse med auktioneringsforordningens artikel 9 fordelt på de efterfølgende fire auktioner. Den 2. marts blev auktionen for Polen annulleret, da den samlede budmængde var mindre end mængden af auktionerede kvoter. Denne auktion blev annulleret i overensstemmelse med artikel 7, stk. 5, i auktioneringsforordningen, og mængden

[29] I praksis varierer den nøjagtige andel, da mængden af auktionerede kvoter er blevet reduceret for at bidrage til markedsstabilitetsreserven, mens den mængde kvoter, der er øremærket til gratistildeling af kvoter, ikke har ændret sig.

[30] 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).

blev også fordelt på de efterfølgende fire auktioner. I første halvdel af 2023 blev der afholdt 109 auktioner. Ingen auktioner blev annulleret i denne periode.

Fra juli 2023 omfatter auktionsmængderne kvoter, der er tildelt fra markedsstabilitetsreserven til genopretnings- og resiliensfaciliteten i henhold til REPowerEU-forordningen. Kvoter, der bortauktioneres i henhold til REPowerEU-forordningen, vil generere 20 mia. EUR til faciliteten senest den 31. august 2026[31].

Figur 3 giver et overblik over clearingpriserne på EU's kvotemarked i 2022 og i første halvdel af 2023. Den højeste auktionspris i 2022 på 97,51 EUR blev nået den 8. februar. Den laveste pris på 57,91 EUR blev registreret den 7. marts 2022 i en periode med øget markedsvolatilitet som følge af Ruslands omfattende invasion af Ukraine. Gennemsnitsprisen nåede op på 80,18 EUR i 2022. Prisintervallet var snævrere i første halvdel af 2023, mellem 75,04 EUR (17. januar) og 96,33 EUR (28. februar).

Auktionsplatformen offentliggør jævnligt detaljerede resultater for den enkelte auktion på dens websted[32]. Yderligere oplysninger om resultaterne af auktionerne, herunder deltagelse, dækningsgrad og priser, findes i ETS-landenes auktionsrapporter [33]



Figur 3: Clearingpriser på auktioner for almindelige kvoter (1. januar 2022 til 30. juni 2023).

[31] Lovgivningsmæssig ajourføring, revideret auktionskalender for 2023 offentliggjort, GD for Klima, 23.7.2023.

[32] EEX, EU ETS-auktioner.

[33] Auktionsrapporter, GD for Klima, 30.6.2022.

6. Gratistildeling af kvoter

Selv om auktionering er den primære metode til fordeling af kvoter i EU ETS, tildeles regulerede enheder en betydelig mængde kvoter gratis for at imødegå risikoen for kulstoflækage[34]. Gratistildeling er en overgangsforanstaltning, der primært er rettet mod industrisektoren.

En særlig kulstoflækageliste identificerer sektorer med risiko for kulstoflækage, som er berettigede til at modtage gratistildeling af kvoter på 100 % af de relevante benchmarkniveauer. Listen for 2021-2030[35] identificerer 63 sektorer og delsektorer, der dækker ca. 94 % af de industrielle emissioner i EU ETS.

Gratistildeling til bestemte sektorer er baseret på præstationsbenchmarks. Disse benchmarks afspejler en gennemsnitlig emissionsintensitet pr. produktenhed for de mest effektive 10 % af anlæg i hver sektor. Benchmarks reduceres gradvist for at øge sektorens incitament til at dekarbonisere og fremme innovation. I 2021 ajourførte Kommissionen værdierne for ETS-benchmarks[36], som gælder i den første tildelingsperiode (2021-2025). Benchmarkene vil blive ajourført for den anden tildelingsperiode (2026-2030). I henhold til det reviderede ETS-direktiv vil de årlige reduktionssatser derefter blive forhøjet for at tilskynde til yderligere industriel omstilling: minimumssatsen fra 0,2 % til 0,3 % og maksimumssatsen fra 1,6 % til 2,5 %.

Fra 2021 justeres mængden af gratistildelinger, når der sker ændringer i industriproduktionen[37]. Tærsklen for justeringer er fastsat til en stigning eller et fald i produktionen på 15 %. Operatørerne skal indsende årlige rapporter om produktionsdata til de relevante nationale myndigheder. Ud fra dataene kan der foretages justeringer i mængden af gratistildelinger. Denne øgede stringens[38] har ført til en stigning i antallet af årlige justeringer af mængden af gratistildelinger. Det gennemsnitlige antal ansøgninger, der blev indgivet i 2021 og 2022, var ca. 3 600, hvilket er omkring tre gange mere end det årlige gennemsnit frem til 2020.

Gratistildelingerne for 2021-2025 var oprindelig fastsat til 2 791 mio. kvoter for 7 430 anlæg. Med en anslået kulstofpris på 85 EUR/ton CO_2-ækvivalenter vil værdien af denne tildeling beløbe sig til ca. 47 mia. EUR om året i denne periode. Medio 2023 vedtog Kommissionen otte afgørelser[39] om at justere mængden af gratistildelinger, hvilket resulterede i en reduktion på

[34] Kulstoflækage kan forekomme, hvis ETS-regulerede aktiviteter flyttes til lande uden for EU med mindre ambitiøse klimapolitikker, hvilket fører til en stigning i de samlede drivhusgasemissioner.

[35] Kommissionens delegerede afgørelse (EU) 2019/708 af 15. februar 2019 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF for så vidt angår bestemmelse af sektorer og delsektorer, der anses for at være udsat for en risiko for kulstoflækage, for perioden 2021 til 2030 (EUT L 120 af 8.5.2019).

[36] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/447 af 12. marts 2021 om fastsættelse af reviderede benchmarkværdier for gratistildeling af emissionskvoter for perioden fra 2021 til 2025 i henhold til artikel 10a, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 87 af 15.3.2021).

[37] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1842 af 31. oktober 2019 om regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF for så vidt angår yderligere regler for justeringer af gratistildelingen af emissionskvoter som følge af ændringer i aktivitetsniveauet (EUT L 282 af 4.11.2019).

[38] Indtil 2020 blev tærsklen fastsat til 50 % for fald i produktionen, mens stigninger kun blev taget i betragtning, når de var forbundet med fysiske ændringer, der udvidede kapaciteten.

[39] Tilsynsmyndigheden for EFTA vedtog også afgørelser for Island, Liechtenstein og Norge.

90,4 mio. kvoter. Sideløbende hermed vedtog Kommissionen imidlertid tre afgørelser[40], der korrigerede det oprindelige niveau af gratistildelinger ved at tilføje 3,4 mio. kvoter. Dette var nødvendigt på grund af fejl i de data, som anlæggene indsendte, og for at gennemføre nogle domstolsafgørelser. Alt i alt er gratistildelingen for 2021-2025 indtil videre blevet reduceret med 87 mio. kvoter i forhold til den oprindelige afgørelse.

Der foretages justeringer af mængden af gratistildelinger fra reserven for nytilkomne (NER). Disse justeringer omfatter også ændringer i tildelingen som følge af anlæggenes åbning eller lukning. Reservens oprindelige størrelse i begyndelsen af 2021 var 331,3 mio. kvoter. Dette omfattede ikke-tildelte kvoter og 200 mio. kvoter fra markedsstabilitetsreserven.

Tabel 3 opsummerer de årlige niveauer for gratistildeling i den første tildelingsperiode (oprindelige og justerede niveauer).

Tabel 3: Gratistildeling i 2021-2025 (mio. kvoter)

År	2021	2022	2023	2024	2025	I alt
Indledende gratistildeling (EU-27 + Island, Liechtenstein og Norge)	559,6	558,9	558,2	557,5	556,8	2 791,1
Faktisk gratistildeling	545,9	543,0	539,2	538,4	537,7	2 704,1
Justeret og korrigeret gratistildeling	– 13,7	– 15,9	– 19,0	– 19,1	– 19,1	– 87,0

Revisionen af ETS-direktivet bringer gratistildelingen i overensstemmelse med det styrkede EU ETS. Revisionen udvider anvendelsesområdet for de aktiviteter, der reguleres af systemet, og benchmarkene[41] for at fjerne de negative incitamenter til at anvende nye teknologier såsom vedvarende brint eller brintbaseret stål. Sideløbende hermed indføres der betingelser for adgang til gratistildeling i form af energisyn og for visse anlægs vedkommende klimaneutralitetsplaner. Gennemførelsesbestemmelserne om gratistildeling er i øjeblikket ved at blive revideret.

I visse ETS-sektorer (cement, aluminium, gødningsstoffer, brint, jern og stål) vil gratistildelingen gradvist blive erstattet af en CO_2-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM) fra 2026. Forordning (EU) 2023/956[42] (CBAM-forordningen) blev vedtaget som en af Fit for 55-reformerne for at mindske risikoen for kulstoflækage, efterhånden som EU øger sine klimaambitioner. Importører af produkter i CBAM-sektorer vil skulle betale en afgift for de

[40] Tilsynsmyndigheden for EFTA vedtog også afgørelser for Island, Liechtenstein og Norge.

[41] Bilag I til ETS-direktivet — aktiviteter, der er omfattet af EU ETS.

[42] Se fodnote 11.

indlejrede emissioner svarende til, hvad EU-producenterne betaler under EU ETS. Den nye ordning vil blive indført gradvist i en overgangsperiode, der begynder i 2023[43]. Indtægterne fra udfasning af gratis kvoter til CBAM-sektorer vil blive anvendt til at øge innovationsfondens budget.

7. Indtægter fra emissionshandel

EU ETS genererer betydelige indtægter, der anvendes til at fremme klimaindsatsen. Dette omfatter finansiering af investeringer i energiomstilling, industriel dekarbonisering og teknologisk innovation samt sociale foranstaltninger til støtte for den grønne omstilling. Derved kan ETS-sektorernes eksponering for kulstofprisen også reduceres over tid. En højere kulstofpris fører til højere indtægter.

Indtægterne fra auktionering af kvoter i EU ETS går hovedsagelig til medlemsstaternes budgetter. Desuden bortauktioneres en del af kvoterne, hvilket bruges til at finansiere Innovationsfonden og moderniseringsfonden. Innovationsfonden fulgte i kølvandet på NER300-programmet, som blev finansieret af EU ETS frem til 2020. Tabel 2 og 3 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[44] indeholder en opdeling af ETS-indtægterne for 2022 pr. EU ETS-land, og tabel 4 viser indtægter genereret i 2022 for Innovationsfonden og moderniseringsfonden. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[45] indeholder også en oversigt over gennemførelsen af NER300 og over de projekter, der støttes via dens fonde (tabel 5).

I 2022 genererede EU ETS i alt 38,8 mia. EUR i auktionsindtægter, hvilket er 7,7 mia. EUR mere end i 2021. Ud af dette beløb blev 29,7 mia. EUR fordelt direkte til medlemsstaterne[46]. De rapporterede, at de i gennemsnit brugte 76 % af disse indtægter på klima- og energirelaterede projekter — det samme som i 2021 og i overensstemmelse med gennemsnittet på 75 % i 2013-2020. Ca. 25 % af medlemsstaternes indtægter er øremærket til specifikke klima- og energiforanstaltninger, 27 % går til særlige miljøfonde, og 48 % går til de nationale budgetter. Medlemsstaterne har også fortsat med at bruge deres indtægter til at imødegå de sociale virkninger af energikrisen. En mere detaljeret oversigt over medlemsstaternes rapportering af, hvordan deres ETS-indtægter blev anvendt i 2022, findes i statusrapporten om klimaindsatsen for 2023[47].

Inden den seneste revision skulle medlemsstaterne ifølge ETS-direktivet anvende mindst 50 % af deres auktionsindtægter[48] samt alle indtægter fra luftfartskvoter til klima- og energirelaterede

[43] Commission adopts detailed reporting rules for the Carbon Border Adjustment Mechanism's transitional phase, GD for Beskatning og Toldunion, 17. august 2023.

[44] SWD(2023) 346.

[45] SWD(2023) 346.

[46] Den resterende forskel vedrører indtægter, der er samlet under innovations- og moderniseringsfonden, samt indtægter, der blev fordelt til Island, Liechtenstein og Norge.

[47] Skal vedtages, COM(2023) 653 final.

[48] Herunder kvoter, der fordeles med henblik på solidaritet og vækst.

formål. Det reviderede direktiv pålægger medlemsstaterne at bruge alle indtægter fra EU ETS[49] (eller et tilsvarende beløb) på den grønne omstilling, herunder sociale foranstaltninger. I forbindelse med det udvidede anvendelsesområde opfordres medlemsstaterne også til at støtte dekarboniseringen af søtransport og beskyttelsen af havets biodiversitet. De reviderede udgiftsregler trådte allerede i kraft den 5. juni 2023. Det vil indgå i næste års rapport.

7.1. Indirekte kulstofomkostninger

Medlemsstater kan yde statsstøtte til visse elektricitetsintensive industriers kulstofomkostninger, der stammer fra indirekte emissioner, navnlig fra høje elpriser som følge af, at energiselskaberne vælter deres omkostninger til køb af kvoter over på forbrugerne. Kommissionen vedtog retningslinjer for statsstøtte til EU ETS for at harmonisere gennemførelsen af denne støtte mellem medlemsstaterne og minimere konkurrenceforvridningerne på det indre marked. Disse retningslinjer vedrørte i første omgang indirekte omkostninger, der påløb i perioden 2013-2020[50]. Retningslinjerne blev revideret i 2020 for at dække perioden 2021-2030[51].

I 2022 betalte medlemsstaterne for første gang for indirekte omkostninger på grundlag af de reviderede retningslinjer for statsstøtte. Det betyder i praksis, at de havde anmeldt ordninger for den nye periode til Kommissionen til vurdering af statsstøtte, som efterfølgende blev godkendt som forenelige med det indre marked.

I modsætning til 2021 indstillede Litauen sin kompensation for indirekte omkostninger i 2022. Slovenien og Østrig indførte imidlertid nye ordninger, men de starter først betalingerne i 2023. Det betyder, at 13 medlemsstater i 2022 betalte industrien for indirekte kulstofomkostninger, som anlæggene afholdt i 2021. Portugal kan føjes til denne liste, men ordningen blev først vedtaget ved udgangen af 2022, hvilket betyder, at betalingerne fandt sted senere, og at der endnu ikke foreligger data[52].

Senest tre måneder efter udgangen af hvert år skal medlemsstater, der har en kompensationsordning for indirekte omkostninger, offentliggøre det samlede udbetalte kompensationsbeløb, herunder fordeling pr. modtagersektor og delsektor. Tabel 4 viser en oversigt over de data, som medlemsstaterne har offentliggjort om den kompensation, der blev udbetalt i 2022. Disse kompensationsbeløb sammenlignes også med auktionsindtægterne i 2021[53].

[49] Den samme forpligtelse vil gælde for indtægter fra det nye ETS 2 for bygninger, vejtransport og små udledende industrier, når det lanceres.

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

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

[52] Se statsstøttesag SA.100103. Budgettet for den portugisiske ordning er på 25 mio. EUR.

[53] Eksklusive indtægter fra auktionering af luftfartskvoter.

Tabel 4: Beløb udbetalt i 2022 for indirekte omkostninger i 2021

Medlemsstat	Beløb betalt for indirekte omkostninger i 2021 (mio. EUR)	Antal støttemodtagere (anlæg)	Auktions-indtægter i 2021[54] (mio. EUR)	Andel af auktionsindtægter brugt på indirekte omkostninger
Belgien (FL)	75,2	37	527,3	17,0 %
Belgien (WL)	14,2	15		
Tjekkiet	30,3	27	601,9	5,0 %
Tyskland	806	676	5 270,9	15,3 %
Grækenland[55]	111,6	52	1 003,9	11,1 %
Spanien	244	211	2 452,4	10,0 %
Finland	63,3	50	404,6	15,6 %
Frankrig	300,2	275	1 445,9	20,7 %
Italien	146,8	229	2 495,8	5,9 %
Luxembourg	12	4	7,3	176,7 %
Nederlandene	59,8	59	894	6,7 %
Polen	167,6	92	4 966,4	3,4 %
Rumænien	126	29	480,1	26,2 %
Slovakiet	1	7	275,8	0,0 %

De samlede betalinger for indirekte omkostninger fra disse 13 medlemsstater i 2022 beløb sig til godt 2,16 mia. EUR. Dette er mindre end de 2,38 mia. EUR, der blev udbetalt i 2021. I de reviderede ETS-retningslinjer blev antallet af sektorer, der er berettiget til kompensation, reduceret. Det antal anlæg, der modtog støtte, faldt også: fra over 2000 i 2021 til ca. 1750 i 2022. De reviderede ETS-retningslinjer omfattede også en ajourføring af de emissionsfaktorer, som medlemsstaterne anvender til at beregne det maksimale støttebeløb, hvilket resulterede i lavere betalinger pr. megawatttime for det benchmarked forbrug. På den anden side har inddragelsen af raffineringssektoren og indførelsen af en mulighed for at begrænse den maksimale egenbetaling til indirekte omkostninger for meget elektricitetsintensive industrier (dvs. til 1,5 % af støttemodtagerens bruttoværditilvækst) den modsatte virkning, nemlig at det samlede støttebeløb forhøjes.

[54] Eksklusive indtægter fra auktionering af luftfartskvoter.

[55] Tallene for Grækenland er foreløbige. Da kompensationsordningen først blev godkendt i maj 2023, var udbetalingen endnu ikke afsluttet på rapporteringstidspunktet.

I henhold til de nye ordninger, som medlemsstaterne gennemfører, bør støttemodtagerne geninvestere en del af støtten i projekter, der mindsker deres direkte eller indirekte CO_2-fodaftryk og dermed deres eksponering for risikoen for kulstoflækage.

Den kulstofpris, der blev anvendt til at evaluere indirekte omkostninger afholdt i 2021 (beregnet som den gennemsnitlige futures-pris for det år, der blev registreret i 2020), var 25,09 EUR, hvilket næsten svarer til de 25,20 EUR, der blev anvendt til indirekte omkostninger afholdt i 2020. Kompensationsordningerne har normalt et budget, der er beregnet for hele ansøgningsperioden (som for de fleste medlemsstaters vedkommende omfatter 2021-2030).

Betalingerne for indirekte omkostninger faldt også relativt set. De samlede betalinger for indirekte omkostninger i 2022 udgjorde 10,4 % af de auktionsindtægter, der blev indsamlet af de 13 medlemsstater samme år. I 2021 brugte de i gennemsnit 19,2 % af deres auktionsindtægter på indirekte kulstofomkostninger. Her er hovedfaktoren ikke den reducerede kompensation, men de øgede auktionsindtægter i 2021 i forhold til 2020.

Medlemsstater, der bruger mere end 25 % af deres auktionsindtægter på indirekte omkostninger i et givet år, skal også offentliggøre en rapport, der forklarer, hvorfor de overskred denne tærskel. I 2022 lå de fleste medlemsstater et godt stykke under denne tærskel. Stigningen i auktionsindtægterne er også her den vigtigste faktor. Ikke desto mindre brugte to medlemsstater i 2021 mere end 25 % af deres auktionsindtægter på betalinger for indirekte omkostninger: Luxembourg og Rumænien.

Luxembourgs udgifter var langt større end de samlede auktionsindtægter. Dette skyldtes i vid udstrækning et fald i landets auktionsmængde, primært som følge af dets anvendelse af ETS-kvoter til kompensation for emissioner i de sektorer, der er omfattet af forordningen om indsatsfordeling ("ESR-fleksibilitet"). Nettovirkningen er, at Luxembourg modtog mindre end halvdelen af indtægterne i 2021 i forhold til 2020. I absolutte tal faldt Luxembourgs kompensation i 2022 rent faktisk i forhold til 2021. Rumænien overskred derimod kun tærsklen en smule og forklarede, at dette til dels skyldtes det økonomiske opsving, som havde ført til en stigning i industriproduktionen og elforbruget.

7.2. Innovationsfonden

Innovationsfonden, der udelukkende finansieres af EU ETS, er et af verdens største finansieringsprogrammer for anvendelse af innovative kulstoffattige og -neutrale løsninger og teknologier inden for energi, industri og nettonulmobilitet. Fonden yder tilskud til projekter, der tager sigte på kommerciel anvendelse af innovative lavemissionsteknologier og markedsføring af industrielle løsninger til dekarbonisering af Europa og støtte til omstillingen til klimaneutralitet.

Kommissionen rapporterer særskilt om gennemførelsen af innovationsfonden. Den anden statusrapport om gennemførelsen af innovationsfonden forventes at foreligge i 4. kvartal 2023[56].

[56] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af innovationsfonden (COM(2022) 416 final).

Med hensyn til konkrete resultater er der indtil videre indgået tilskudsaftaler med 16 storstilede og 16 mindre projekter efter den anden runde af indkaldelser af forslag, der blev indgået i 2022. Over 1,8 mia. EUR vil gå til finansiering af innovation, herunder inden for cement-, brint-, kemikalie- og fremstillingssektoren, og til fremme af dekarbonisering i otte ETS-lande[57]. Ca. 60 mio. EUR vil finansiere mindre innovationsinitiativer i flere sektorer, hvor det er vanskeligt at opnå reduktioner, herunder glas, cement, energilagring og vedvarende energi[58].

Med de projekter, der blev tildelt støtte i Tjekkiet, Slovenien, Litauen og Cypern, forbedredes innovationsfondens sektormæssige og geografiske balance. I juni 2023 bestod innovationsfondens samlede portefølje af 69 projekter under gennemførelse med et ETS-bidrag på 3,1 mia. EUR[59]. Når disse projekter er afsluttet, anslås det, at de vil spare ca. 215 mio. ton CO_2-ækvivalenter i deres første ti driftsår.

Incitamentet fra CO_2-prisen i EU ETS for disse projekter er meget større end det finansierede beløb fra innovationsfonden. For eksempel er der for de projekter, der indtil videre har modtaget støtte fra innovationsfonden, en prisfordel forbundet med kulstofprisen på ca. 17,3 mia. EUR (kulstofomkostninger, der er undgået på grund af lavere emissioner). Dette incitament overstiger klart innovationsfondens støtte til disse projekter på 3,1 mia. EUR. Dette afspejler EU ETS-logikken, ifølge hvilken CO_2-prisen er det vigtigste langsigtede incitament, mens innovationsfonden supplerer dette incitament for at fremskynde ændringer[60].

Parallelt hermed blev 18 projekter, der ikke var vellykkede i anden indkaldelse (både store og små), udvalgt til projektudviklingsstøtte under innovationsfonden. Denne støtte beløber sig til 6,87 mio. EUR, der stilles til rådighed af Den Europæiske Investeringsbank (EIB). Siden programmets start er 43 projekter blevet tildelt projektudviklingsstøtte, hvilket har skabt en stærk pipeline af fremtidige ansøgninger af god kvalitet.

Med den tredje indkaldelse af forslag til storstilede projekter blev der specifikt fokuseret på områder, der er knyttet til EU's REPowerEU-plan. I juli 2023 blev 41 projekter[61] udvalgt på forhånd til at udarbejde tilskudsaftaler på et hidtil uset bidrag fra innovationsfonden på 3,6 mia. EUR. Aftalerne forventes at blive underskrevet inden udgangen af 2023. Den tredje indkaldelse af mindre projekter med et budget på 100 mio. EUR blev afsluttet den 19. september 2023 med 72 modtagne forslag.

Revisionen af ETS-direktivet indebærer vigtige ændringer af innovationsfonden. Fonden øges fra 450 til ca. 530 mio. kvoter, og salget heraf forventes at generere ca. 40 mia. EUR i disponible indtægter frem til 2030[62]. Flere sektorer er omfattet af fondens anvendelsesområde — søfart, bygninger og vejtransport. Der indføres også nye elementer i fondens dækning for

[57] Projekterne vil bidrage til dekarboniseringsindsatsen i seks medlemsstater (Bulgarien, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Polen og Sverige) samt Island og Norge.

[58] 16 tilskud fra EU's innovationsfond til projekter i hele Europa, GD for Klima, 6. juni 2023.

[59] Ajourført portefølje af projekter, der er undertegnet under innovationsfonden.

[60] Betragtning 20 i direktiv 2009/29/EF, bekræftet i betragtning 14 i direktiv (EU) 2018/410.

[61] EU investerer 3,6 mia. EUR fra indtægter fra emissionshandel, GD for Klima, 13. juli 2023.

[62] Ved en anslået kulstofpris på 75 EUR/ton CO_2.

bedre at tilpasse den til markedets behov, herunder en kategori af mellemstore projekter og finansieringsmekanismer såsom udbudsprocedurer (auktioner). Fonden fokuserer fortsat på banebrydende innovation, men den udvides til at opskalere innovative teknologier, og auktionerne bør understøtte dette. I lyset af revisionen er innovationsfondens forordning (EU) 2019/856[63] blevet ændret. Den forventes at træde i kraft i begyndelsen af november 2023.

Den fjerde indkaldelse af forslag, der omfatter små, mellemstore og store projekter med et foreløbigt budget på 4 mia. EUR, samt den første auktion for vedvarende brint med et budget på 800 mio. EUR iværksættes inden udgangen af 2023 i henhold til de reviderede regler. Pilotauktionen og den efterfølgende auktion er åben for medlemsstaterne, så de kan tildele dem nationale budgetter til støtte for yderligere projekter — dette er begrebet "Auction as a Service", der er skitseret i meddelelsen om Den Europæiske Brintbank[64].

7.3. Moderniseringsfonden

Moderniseringsfonden er et solidaritetsprogram, der finansieres fra EU ETS. Den yder støtte til ti lavindkomstmedlemsstater[65] og fra 2024 til 13 lavindkomstmedlemsstater, så de kan opfylde klima- og energimålene for 2030 ved at hjælpe med at gennemføre projekter, der moderniserer energisystemer og forbedrer energieffektiviteten. Dens budget stammer fra bortauktionering af en andel af EU ETS-loftet, der fordeles mellem de støttemodtagende medlemsstater efter en fast nøgle[66].

Medlemsstaterne indsender investeringsforslag, som de udvælger med henblik på vurdering af Den Europæiske Investeringsbank. De skal dog anvende de fleste af deres midler under fonden til prioriterede investeringer, der bidrager til at fremme deres energiomstilling. Kommissionen træffer afgørelse om udbetaling, når EIB har godkendt en investering som en prioritet, eller fondens investeringskomité anbefaler investeringen til finansiering som en ikke-prioriteret opgave. Udbetalingsafgørelser udstedes hvert år i to cyklusser og omfatter investeringer i alle støttemodtagende medlemsstater.

De samlede udbetalinger fra moderniseringsfonden siden januar 2021 beløber sig til ca. 7,5 mia. EUR til gavn for alle støtteberettigede medlemsstater. Tabel 5 viser de udbetalte beløb for hver medlemsstat. I juni 2023 vedtog Kommissionen den femte udbetalingsafgørelse[67] under moderniseringsfonden. EIB foretog på dette grundlag betalinger på i alt 2,4 mia. EUR til syv

[63] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/856 af 26. februar 2019 om udbygning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF vedrørende innovationsfondens drift (EUT L 140 af 28.5.2019).

[64] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Den Europæiske Brintbank, 16.3.2023 (COM(2023) 156 final).

[65] De første støttemodtagende medlemsstater var Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn. Grækenland, Portugal og Slovenien blev tilføjet i 2023-revisionen af ETS-direktivet.

[66] Bilag IIb til ETS-direktivet — fordelingsnøgle for moderniseringsfonden.

[67] Kommissionens afgørelse af 30.5.2023 om udbetaling af indtægter fra moderniseringsfonden i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF — Første halvårlige udbetalingscyklus i 2023 (C(2023) 3643 final).

støttemodtagende medlemsstater[68] til finansiering af 31 investeringsforslag. Indsendelse af forslag til endnu en forslagsrunde under moderniseringsfonden blev afsluttet den 15. august 2023 for ikke-prioriterede projekter og den 12. september 2023 for prioriterede projekter.

Tabel 5: Samlede udbetalinger fra Moderniseringsfonden (1. januar 2021 til 30. juni 2023)

Støttemodtagende medlemsstat	**Udbetalte beløb siden 2021 (mio. EUR)**
Bulgarien	196,6
Tjekkiet	2 677,2
Estland	87,0
Kroatien	210,0
Ungarn	108,6
Litauen	114,0
Letland	5,0
Polen	1 036,2
Rumænien	2 558,2
Slovakiet	519,5
I ALT	**7 512,2**

Revisionen af ETS-direktivet indebærer vigtige ændringer af moderniseringsfondens størrelse og ledelse. Fondens størrelse øges med 110 mio. kvoter oven i de oprindelige 640 mio. Denne forøgelse fordeles mellem 13 støttemodtagende medlemsstater — de ti oprindelige støttemodtagere plus Grækenland, Portugal og Slovenien. Der afsættes endnu flere ETS-midler under fonden til prioriterede ressourcer, mens listen over prioriteter udvides. I lyset af revisionen er moderniseringsfondens forordning (EU) 2020/1001[69] ved at blive ændret. Den forventes vedtaget i fjerde kvartal af 2023. Den ændrede forordning træder i kraft den 1. januar 2024, så de nye regler finder anvendelse allerede i den første udbetalingscyklus det år.

8. Emissionsreduktioner i EU ETS

I 2022 udgjorde de samlede emissioner i EU ETS 1 362,1 mio. tons CO_2e (et fald fra 1 364,9 mio. tons CO_2e i 2021). Emissionerne fra anlæg tegnede sig for 1 313 mio. ton CO_2e, hvilket er 1,8 % mindre end i 2021. Emissionsreduktionerne blev hovedsagelig drevet af industrianlæg

[68] Den femte udbetalingsafgørelse under Moderniseringsfonden godkendte betalinger til Rumænien (1,1 mia. EUR), Tjekkiet (1 mia. EUR), Bulgarien (197 mio. EUR), Polen (47 mio. EUR), Kroatien (88 mio. EUR), Letland (5 mio. EUR) og Litauen (1 mio. EUR).

[69] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/1001 af 9. juli 2020 om nærmere regler for anvendelsen af direktiv 2003/87/EF med henblik på driften af Moderniseringsfonden til støtte for investeringer i modernisering af energisystemer og forbedring af energieffektiviteten i visse medlemsstater (EUT L 221 af 10.7.2020).

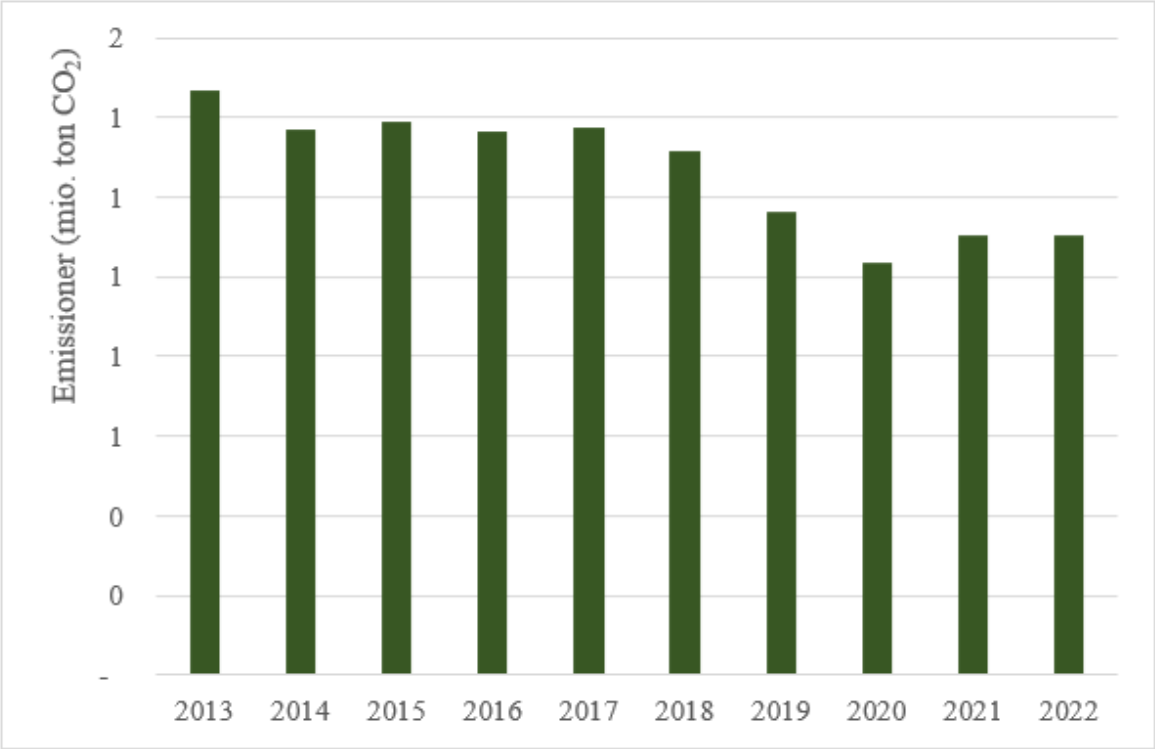
(– 6,5 % i 2022). Emissionerne fra el- og varmeproduktion steg for andet år i træk (+2,4 % i 2022). Dette skyldtes hovedsagelig energikrisen i Europa og den efterfølgende øgede anvendelse af fossile brændstoffer i elproduktionen.

Emissionerne fra industrianlæg faldt med 6,5 % i 2022 i forhold til 2021. Der kunne konstateres betydelige fald i produktionen af cementklinker, råjern eller stål, bulkkemikalier, kalk og kalcinering af dolomit/magnesit og ammoniak. Der kunne endvidere konstateres en stigning i emissionerne i mineralolieraffineringssektoren. Tabel 66 viser udviklingen i ETS-emissioner fra stationære anlæg i de senere år.

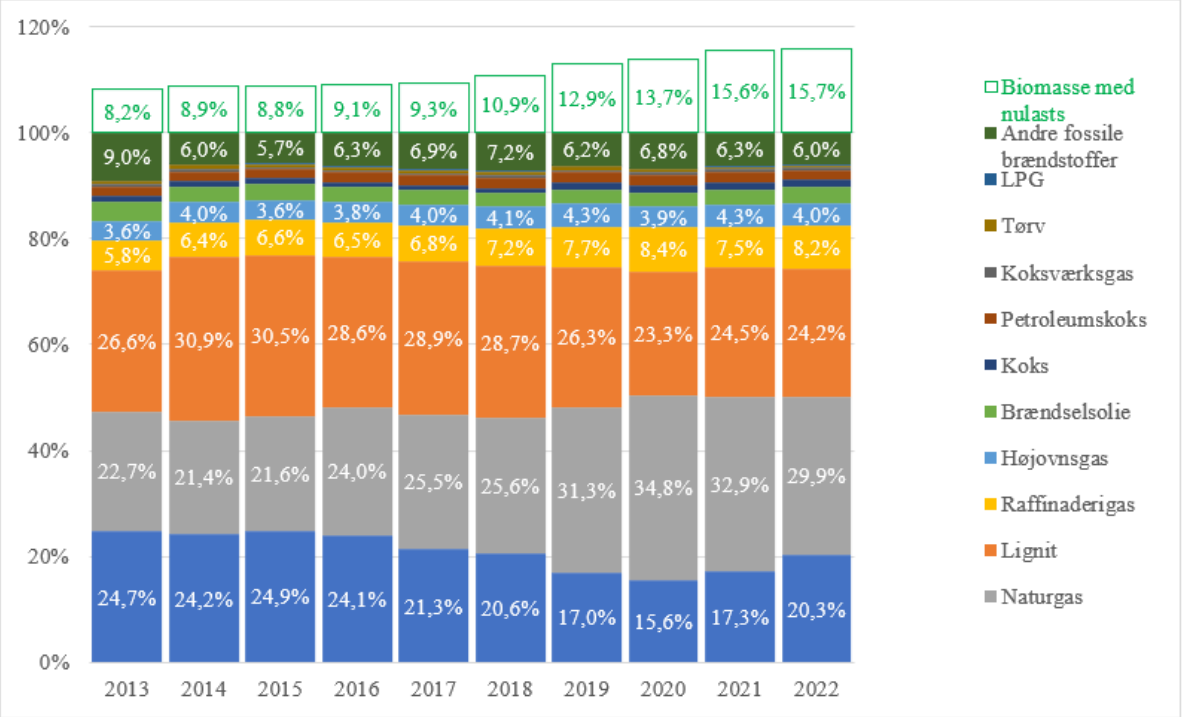
Tabel 6. Verificerede emissioner fra anlæg i EU ETS [mio. ton].

År	2019	2020	2021	2022
Verificerede emissioner fra stationære anlæg	1 530	1 356 (1,253 ekskl. UK)	1 337	1 313
Ændring fra år til år	– 9,1 %	– 11,4 %	– 1,4 % (6,6 % ekskl. UK)	– 1,8 %
Verificerede emissioner fra el- og varmeproduktion	822	696 (653 ekskl. UK)	708	725
Ændring fra år til år	– 14,7 %	– 15,3 %	1,6 % (8,4 % ekskl. UK)	2,4 %
Verificerede emissioner fra industriproduktion	708	660 (601 ekskl. UK)	629	588
Ændring fra år til år	– 1,6 %	– 6,9 %	– 4,7 % (4,6 % ekskl. UK)	– 6,5 %

Figur 4 og figur 5 illustrerer tendensen i emissioner fra forbrænding af fossile brændsler fra EU ETS-anlæg — henholdsvis i alt og efter brændselstype. Alt i alt udviser emissionerne en nedadgående tendens. Den langsigtede tendens til udskiftning af stenkul med naturgas vendte imidlertid i 2022 som følge af den store stigning i naturgasprisen. Biomasseemissioner er ikke omfattet af EU ETS. De er således ikke medtaget i emissionsværdierne i de øvrige afsnit af denne rapport. Figuren viser også en tendens til en stigende anvendelse af biomasse i ETS-anlæg med 16,7 % oven i ETS-anlæggenes emissioner i 2022. Indtil 2022 havde emissionerne fra forbrænding af biomasse generelt en nulsats.



Figur 4: Udvikling i de samlede emissioner fra forbrænding af fossile brændsler i EU ETS



Figur 5: Tendens i andelen af emissioner for hver brændselstype (% af de samlede brændstofemissioner i ETS-anlæg; etiketter vises ikke, hvis brændstoffet aldrig når op på en andel på over 3 % af den samlede mængde)

[*] ikke omfattet af de øvrige specificerede brændsler

1. januar 2023[70] træder nye kriterier for bæredygtighed og emissionsbesparelser i henhold til direktivet om vedvarende energi[71] i kraft for emissioner fra biomasse med nulsats i EU ETS. De omfatter strengere kriterier for biobrændstoffer og flydende biobrændsler og nye kriterier for fast og gasformig biomasse.

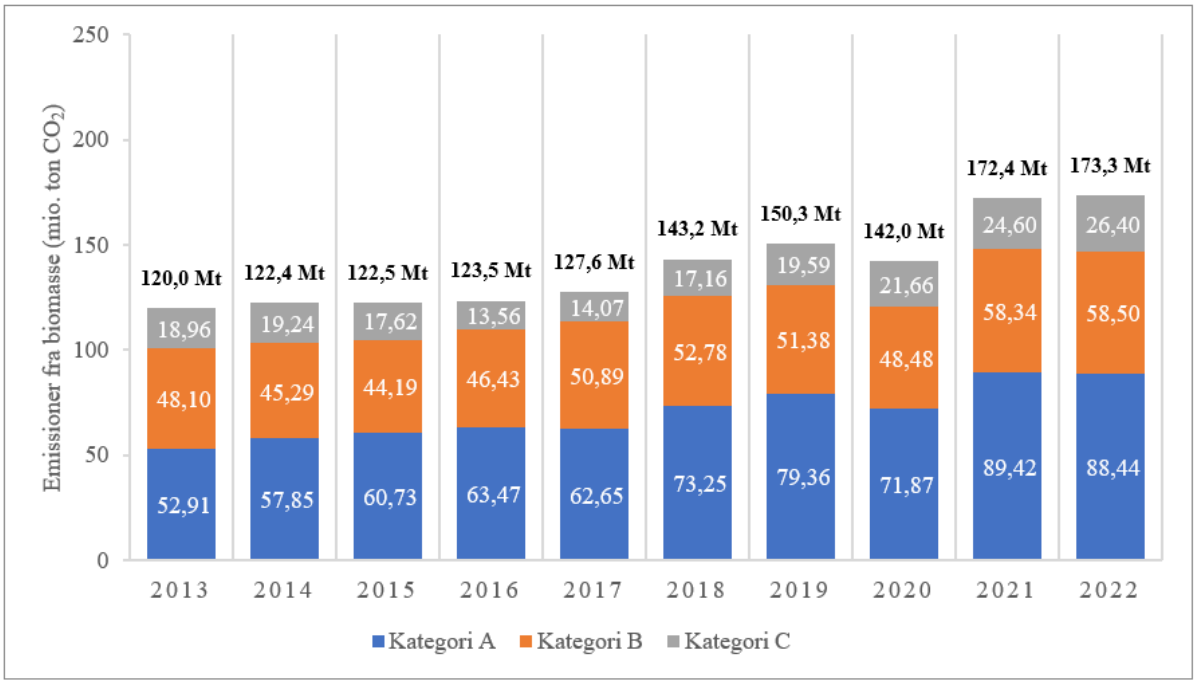
Biomassebrændsler, der opfylder de gældende bæredygtighedskriterier og drivhusgasbesparelseskriterier, eller som ikke er omfattet af disse kriterier, kan betragtes som værende med nulsats. Det betyder, at deres CO_2-emissioner ikke tæller som fossilt CO_2. Operatørerne behøver ikke at returnere ETS-kvoter for disse emissioner med nulsats. Emissionerne fra biomasse med nulsats vises derfor i figur 5 oven i emissionerne fra fossile brændstoffer.

Figur 6 viser, hvordan nulsatsemissioner fra biomasse fordeles mellem kategori A-, B- og C-anlæg i EU ETS. Opdelingen omfatter ikke absorptionsfasen og emissionernes nettoværdi. Nulsatsemissioner fra biomasse udgjorde 173 mio. ton CO_2-ækvivalenter i 2022 og svarer til det foregående år.

Emissionerne fra biomasse uden nulsats forblev minimale på ca. 1,3 mio. ton CO_2-ækvivalenter, og de udgjorde lidt under 0,1 % af de samlede ETS-emissioner fra stationære anlæg. Selv om denne andel er næsten den samme som i 2021, forventes den at stige som følge af, at der stilles strengere krav til biomasse med nulsats, navnlig efter 2023. Indtil den 1. januar 2023 kan nationale myndigheder lade anlæg foretage nulsatsemissioner fra biomasse uden at påvise overensstemmelse med kriterierne i direktiv II om vedvarende energi for bæredygtighed og emissionsbesparelser.

[70] Artikel 38, stk. 6, i overvågnings- og rapporteringsforordningen. Som ovenfor nævnt blev forordning (EU) 2018/2066 ændret i 2020 ved forordning (EU) 2020/2085 og i 2022 ved forordning (EU) 2022/388. Se konsolideret tekst.

[71] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (omarbejdning) (EUT L 328 af 21.12.2018). Se konsolideret tekst.



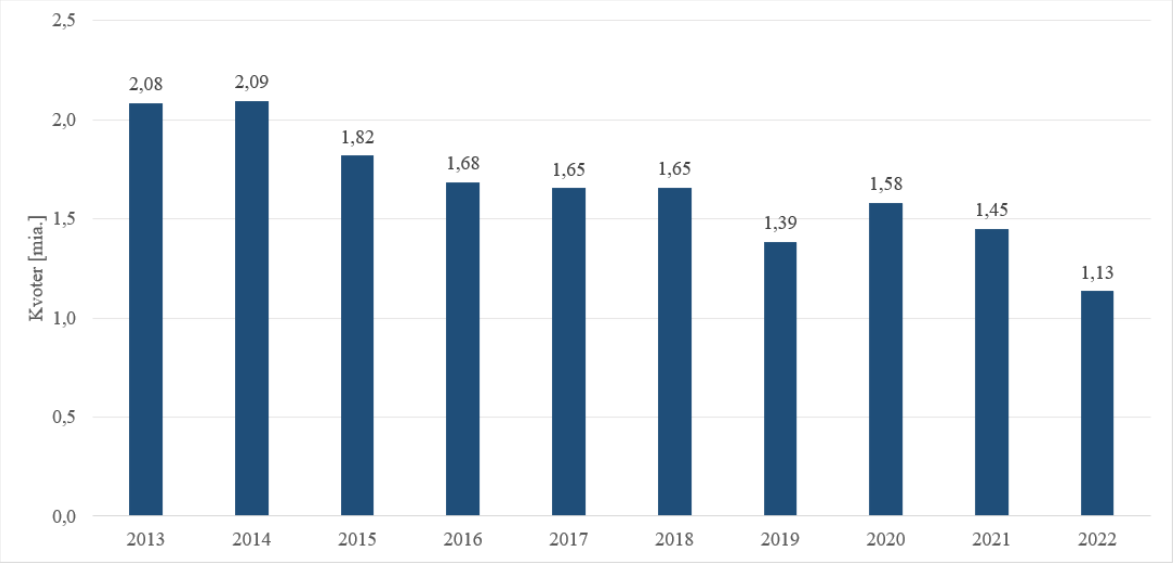
Figur 6: Årlige emissioner fra ETS-anlæg, der stammer fra biomasse med nulsats, fra 2013 til 2020 (mio. ton CO_2-ækvivalenter)

9. Balance mellem udbud og efterspørgsel på EU's kvotemarked

Markedsstabilitetsreserven (MSR) blev oprettet som en regelbaseret, langsigtet løsning på en strukturel ubalance mellem udbud af og efterspørgsel efter kvoter i EU ETS i begyndelsen af fase 3. I 2013 havde EU's kvotemarked et overskud på 2,1 mia. kvoter (efter at der var afsat 1,6 mia. internationale kreditter til overholdelse i EU ETS).

Markedsstabilitetsreserven justerer udbuddet af kvoter i EU ETS i henhold til forud fastsatte tærskler for den samlede mængde kvoter i omsætning (TNAC). Kvoterne trækkes enten ud[72] af auktioner og overføres til reserven eller frigives fra reserven og bortauktioneres alt efter TNAC-niveauet. Derved fremmer markedsstabilitetsreserven balancen og modstandsdygtigheden over for fremtidige udbuds- og efterspørgselschok og gør det muligt for EU's kvotemarked at fungere gnidningsløst. Reserven begyndte at fungere i 2019 og har siden trukket kvoter ud af omsætning.

Kommissionen offentliggør TNAC årligt. TNAC beregnes for det foregående år, mens justeringerne i udbuddet følger offentliggørelsen over en periode på 12 måneder og efter en bestemt nøgle. Den 15. maj 2023 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen om TNAC i 2022[73]. TNAC beløb sig til i alt 1,13 mia. kvoter — et fald i forhold til 2021, men stadig over den tærskel, der aktiverer reserven. Som følge heraf trækkes 272 mio. kvoter (24 % af TNAC) ud af auktionerne fra september 2023 til august 2024. Figur 7 viser tendensen i overskuddet af kvoter i EU ETS siden 2013. ETS-landenes bidrag til markedsstabilitetsreserven siden 2019 fremgår af tabel 6 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[74].



Figur 7: Overskud af kvoter i EU ETS (2013-2022)

[72] Markedsstabilitetsreserven trækker 24 % af TNAC ud, når den overstiger 833 mio. kvoter.

[73] Meddelelse fra Kommissionen — Offentliggørelse af det samlede antal kvoter i omsætning i 2022 med henblik på markedsstabilitetsreserven under EU's emissionshandelssystem, som er oprettet ved direktiv 2003/87/EF (EUT C 172 af 15.5.2023).

[74] SWD(2023) 346.

Fra 2023 ugyldiggør markedsstabilitetsreserven kvoter i dens beholdninger over en vis tærskel[75]. Kommissionen aflagde rapport herom i meddelelsen om TNAC i 2022. Den gældende tærskel var auktionsmængden i 2022 (486 mio. kvoter). Den 31. december 2022 indeholdt markedsstabilitetsreserven over 3 mia. kvoter. Som følge heraf blev 2,5 mia. kvoter ugyldige den 1. januar 2023. De resterende kvoter svarer til dem, der er overført til reserven via tilførslerne siden 2019. Ud af denne resterende mængde blev der taget 27 mio. kvoter i henhold til REPowerEU-forordningen til bortauktionering til innovationsfonden. Beregningen af TNAC i 2023 vil afspejle dette.

Der er foretaget vigtige ændringer for at styrke reserven som led i Fit for 55 — i revisionen af ETS-direktivet og i afgørelsen om markedsstabilitetsreserven. De træder i kraft i 2024. Først og fremmest fastholdes tilførselsraten for markedsstabilitetsreserven på 24 %, og tærsklen for ugyldiggørelse fastsættes til 400 mio. kvoter. Den mekanisme, der anvendes for tilførselsraten, er også tilpasset for at afbøde tærskelvirkninger. Når TNAC er på mellem 833 og 1 096 mio. kvoter, vil mekanismen for tilførselsraten ikke blive aktiveret. En mindre andel af kvoterne vil i stedet blive fratrukket auktionsmængderne og placeret i reserven. Nettoefterspørgslen fra luftfarten fra 2024 vil desuden blive medtaget i TNAC-beregningen. Meddelelsen om TNAC i 2023 vil tage højde for disse ændringer. Den skal offentliggøres senest den 1. juni 2024.

10. Luftfart

EU ETS har reguleret emissioner fra luftfartssektoren siden 2012. Juridisk set dækker systemet alle udgående flyvninger og alle indgående flyvninger til EØS. I 2013 begrænsede EU dog midlertidigt ETS' forpligtelser til flyvninger inden for EØS for at støtte en global markedsbaseret foranstaltning til reduktion af luftfartsemissioner fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO)[76]. ETS-direktivets anvendelsesområde er siden blevet udvidet tre gange som forklaret nedenfor.

For det første omfatter EU ETS fra den 1. januar 2020 emissioner fra udgående flyvninger til Schweiz[77]. Det schweiziske emissionshandelssystem gælder for flyvninger, der afgår til EØS-lufthavne. Dette sikrer lige konkurrencevilkår på ruter i begge retninger. For det andet gælder EU ETS fra den 1. januar 2021 for udgående flyvninger til Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongeriges emissionshandelssystem finder anvendelse på flyvninger, der afgår til EØS-lufthavne, som opretholder CO_2-prisdækningen af luftfartsemissioner på trods af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

Den tredje udvidelse af anvendelsesområdet vil finde sted den 1. januar 2024, når emissioner fra de fleste flyvninger[78] til og fra EU's ni regioner i den yderste periferi vil være omfattet af EU ETS samt afgående flyvninger fra regionerne i den yderste periferi til Schweiz og Det

[75] I henhold til artikel 1, stk. 5a, i afgørelsen om markedsstabilitetsreserven.

[76] 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).

[77] Justerede verificerede emissioner, undtagen for flyvninger der ankommer fra Det Forenede Kongerige: 21,5 mio. ton i 2020 og 55,8 mio. ton i 2019.

[78] Der gives en midlertidig undtagelse fra EU ETS indtil 2030 for emissioner fra flyvninger mellem en flyveplads i en region i den yderste periferi i en given medlemsstat og en anden flyveplads i samme medlemsstat.

Forenede Kongerige. Dette vil alt i alt føre til en udvidelse af emissionshandelssystemets CO_2-prissætning med ca. 7 %. Schweiz planlægger også at dække emissioner fra flyvninger, der afgår til regionerne i den yderste periferi, i sit emissionshandelssystem fra samme dato.

I 2022 blev der udstedt ca. 27 mio. luftfartskvoter i overensstemmelse med det ajourførte anvendelsesområde for EU ETS. Gratistildelingen udgjorde 23,1 mio. kvoter. Luftfartøjsoperatører, der administreres af nationale administratorer i EØS, modtog lidt under 0,4 mio. schweiziske luftfartskvoter gratis under det schweiziske emissionshandelssystem. Ca. 3,7 mio. luftfartskvoter blev bortauktioneret i 2022.

Emissionerne fra luftfartøjsoperatører steg betydeligt i 2022 i forhold til 2021. I 2022 beløb emissionerne sig til 49,1 mio. ton (herunder 0,5 mio. ton under det schweiziske emissionshandelssystem), hvilket udgjorde en stigning fra 27,9 mio. ton i 2021. Dette var stadig næsten 30 % lavere end de 68,2 mio. ton, der blev udledt i 2019. Siden 2021 har EU ETS imidlertid ikke længere omfattet indgående flyvninger fra Det Forenede Kongerige. Uden disse er emissionerne fra EU ETS tættere på 2019-niveauerne, hvilket bekræfter en tilbagevenden til emissionsniveauerne fra før covid-19[79].

Tabel 7 angiver verificerede emissioner fra luftfartøjsoperatører sammen med de kvotemængder, der er tildelt gratis og bortauktioneret i luftfartssektoren siden 2019.

[79] European Aviation Overview 24-30 May, Eurocontrol, 1.6.2023.

Tabel 7: Luftfart i EU ETS — verificerede emissioner, kvotemængder, der tildeles gratis og bortauktioneres

År	2019	2020	2021	2022
Verificerede emissioner (mio. ton CO_2e)	68,2	25,2	27,9	49,1
Ændring fra år til år[80,81]	1 %	– 63 %	30 %	75 %
Gratistildeling (EU27 + Island, Liechtenstein og Norge + Det Forenede Kongerige + Schweiz)[82,71,72]	31,3[83]	32,5	24,0	23,1
Gratistildeling fra den særlige reserve for nytilkomne og hurtigt voksende operatører	1,0	0,8	0,3	0,25
Mængde af bortauktionerede kvoter	5,5	9,2	3,8	3,7

ICAO-forsamlingen vedtog en resolution om CO_2-kompensation og -reduktion for international luftfart (CORSIA) i oktober 2016. Denne beslutning blev bekræftet i revisionerne i 2019 og 2022. Hovedformålet er at kompensere for CO_2-emissioner fra international luftfart over en vis referenceværdi. Ordningen blev lanceret i 2021 og er frivillig for alle stater indtil 2026. Fra 2027 bør det ikke længere være frivilligt for lande med en stor luftfartsindustri. Det er endnu ikke klart, om alle forpligtede lande vil anvende den — nogle har udtrykt forbehold over for ordningen (f.eks. Kina)[84]. De deltagende stater bør forpligte luftfartsselskaber, der er etableret i disse lande, til at kompensere for emissioner over en vis referenceværdi, der er fastsat til 85 % af 2019-niveauerne, ved at købe og annullere internationale kreditter. For at opnå fremskridt i ICAO blev begrænsningen af det intraeuropæiske anvendelsesområde for EU ETS

[80] Under hensyntagen til luftfartens ajourførte anvendelsesområde i EU ETS (uden indgående flyvninger fra Det Forenede Kongerige).

[81] Schweiz er kun inkluderet i data for 2020, 2021 og 2022.

[82] 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. Kilder: EUTL, GD for Klima.

[83] 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). Tildelingen til Det Forenede Kongerige (4,31 mio. kvoter af det samlede antal for 2019) 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. Tildelingen blev genoptaget i 2020.

[84] Konsekvensanalyse, der ledsager forslaget 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 (SWD(2021) 603 af 14.7.2021, s. 9).

for luftfart forlænget indtil udgangen af 2026, da tredjelande bør anvende CORSIA fra 2027. Det fastsættes desuden i revisionen af EU ETS, at systemet vil finde anvendelse på flyvninger, der involverer lande, som ikke anvender CORSIA fra 2027.

Det reviderede ETS-direktiv fremmer gennemførelsen af princippet om, at forureneren betaler, i luftfartssektoren. De gratis kvoter til luftfartøjsoperatører vil gradvist blive udfaset inden udgangen af 2025. Samtidig er 20 mio. kvoter (med en anslået markedsværdi på ca. 1,6 mia. EUR) øremærket til yderligere at støtte udbredelsen af støtteberettigede alternative brændstoffer. Dette vil øge det eksisterende incitament, som EU ETS giver til alternative brændstoffer frem for fossile brændstoffer, hvor en nulsats giver et økonomisk incitament på ca. 300 EUR pr. ton brændstof. Den igangværende revision af energibeskatningsdirektivet forventes at øge dette incitament yderligere.

I erkendelse af, at ikke-CO_2-effekten af luftfart ikke længere kan ignoreres[85], er der indført en særlig ramme for overvågning, rapportering og verifikation, som vil begynde den 1. januar 2025. Innovationsfonden er blevet udvidet til at støtte en reduktion af luftfartens samlede klimapåvirkning. På grundlag af resultaterne af overvågning, rapportering og verifikation for ikke-CO_2-effekten af luftfart vil Kommissionen forelægge en rapport inden udgangen af 2027. Kommissionen vil derefter, hvor det er relevant, udarbejde et lovgivningsforslag med en ledsagende konsekvensanalyse, der beskriver, hvordan disse virkninger kan afbødes ved at udvide anvendelsesområdet for EU ETS for luftfart til ikke-CO_2-effekter.

I 2026 vil Kommissionen vurdere, om CORSIA er blevet styrket, og om den gennemføres af store lande uden for Europa. Kommissionen bør på grundlag af resultatet af denne vurdering enten fremsætte et lovgivningsforslag for at: i) begrænse anvendelsesområdet for EU ETS til flyvninger, der afgår fra EØS-lufthavne, med fradrag af eventuelle omkostninger i forbindelse med CORSIA-kompensation på disse ruter og fritagne indgående flyvninger eller ii) kun anvende ETS-CO_2-prissætning på flyvninger inden for Europa og ruter, der involverer lande, som ikke anvender CORSIA fra 2027.

11. Markedstilsyn

EU's kvotemarked er omfattet af et solidt regelsæt for markedstilsyn, der er nedfældet for så vidt angår EU's finansielle markeder. Emissionskvoter på både spot- og derivatmarkedet klassificeres som finansielle instrumenter i henhold til direktiv 2014/65/EU[86]. Denne klassificering afspejles også i afledt ret, herunder auktioneringsforordningen, som fører tilsyn med det primære marked (kvoteauktioner).

[85] Den globale luftfarts samlede indvirkning på klimaet er betydeligt højere end CO_2-komponenten alene, hvilket EU ETS i øjeblikket regulerer. Den overordnede virkning fra luftfarten skønnes at være to til fire gange større end CO_2-emissionerne, når der tages hensyn til ikke-CO_2-effekter. Det er relevant at gøre noget ved disse emissioner, da Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) i sin sjette vurderingsrapport om modvirkning af klimaændringer har fremhævet international luftfart (og skibsfart) som sektorer, hvor klimamålene er utilstrækkelige til at gøre det nødvendige for at bremse den globale temperaturstigning i overensstemmelse med Parisaftalen.

[86] 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).

Tilsynet med EU's kvotemarked deles mellem finansmyndighederne i alle medlemsstater[87] og koordineres af den europæiske tilsynsmyndighed, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA). De overvåger markedsdeltagernes adfærd gennem omfattende rapporterings- og gennemsigtighedskrav. Forordning 596/2014[88] om markedsmisbrug forpligter desuden markedsdeltagerne til hurtigst muligt at indberette mistænkelige ordrer og transaktioner. Til gengæld har de nationale myndigheder beføjelse til at gennemføre afhjælpende foranstaltninger eller sanktioner, hvis de konstaterer markedsmisbrug.

I lyset af energikrisen og ETS-prisstigningen offentliggjorde ESMA den 22. marts 2022 en tilbundsgående undersøgelse af, hvordan EU's kvotemarked fungerer[89]. Rapporten indeholdt en detaljeret analyse af markedet og konkluderede, at det fungerede korrekt, og at prisudviklingen var i overensstemmelse med de grundlæggende markedsforhold. ESMA foreslog desuden en række henstillinger med henblik på yderligere at forbedre gennemsigtigheden og integriteten af EU's kvotemarked.

Kommissionen gennemførte endvidere en markedsundersøgelse af operatørernes deltagelse i auktioner og sekundære markeder i andet halvår af 2022. Undersøgelsen, som mere end 900 operatører besvarede, bekræftede den vigtige rolle, som finansielle enheder spiller på et velfungerende EU-kvotemarked. Operatørerne var alt i alt positive over for den nuværende ordning for erhvervelse af emissionskvoter gennem auktioner og handel på det sekundære marked. De fleste operatører bruger finansielle formidlere til at erhverve emissionskvoter og opfylde deres forpligtelser. I henhold til operatørerne er de vigtigste årsager til, at de anvender formidlere, det begrænsede behov for kvoter, omkostningseffektivitet og et begrænset kendskab til de finansielle markeder.

På denne baggrund indeholder det reviderede ETS-direktiv flere ændringer for yderligere at forbedre gennemsigtigheden på EU's kvotemarked. ESMA er blevet anmodet om at foretage en periodisk vurdering af, hvordan EU's kvotemarkeder fungerer, og medtage den i sin regelmæssige rapport om tendenser, risici og sårbarheder på de finansielle markeder. Den 31. august 2023 rapporterede ESMA i sin anden rapport om tendenser, risici og sårbarheder fra 2023, at EU's kvotemarked forblev stabilt i 2023 og fortsat fungerede i overensstemmelse med de grundlæggende markedsforhold.

Som led i reformen af EU ETS forpligtede Kommissionen sig også til at indføre flere ændringer i gennemførelseslovgivningen for EU ETS for yderligere at forbedre kvotemarkedets gennemsigtighed. Disse ændringer, der ændrer auktioneringsforordningen og registerforordningen, er i overensstemmelse med anbefalingerne i ESMA's rapport. For at lette markedsovervågningen vil de nationale kompetente myndigheder og ESMA modtage detaljerede oplysninger for hver auktion og få regelmæssig adgang til EU-registerdata. Der vil

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

[88] 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).

[89] ESMA70-445-38, ESMA Final report on emission allowances, 28.3.2022.

desuden blive foretaget ændringer for at lette identifikationen af rent bilaterale transaktioner i EU-registret. Arbejdet med at ændre auktioneringsforordningen og registerforordningen med henblik på at gennemføre disse forpligtelser pågår.

Den 5. juli 2023 offentliggjorde Den Internationale Børstilsynsorganisation (IOSCO) sin rapport om kvotemarkeder[90]. Det er et internationalt organ, der samler verdens værdipapirtilsynsmyndigheder og er anerkendt som den globale standardsætter for værdipapirsektoren. Rapporten indeholdt en vurdering af såvel det primære som det sekundære spotmarked samt handel med derivater på tværs af jurisdiktioner på grundlag af erfaringerne fra de eksisterende kvotemarkeder for overholdelse af reglerne og god praksis på råvarederivatmarkederne.

I IOSCO's rapport peges der på bedste praksis på EU's kvotemarked. Denne omfatter markedsstabilitetsreserven til at begrænse risikoen for et for stort udbud af kvoter, klassificering af emissionskvoter og derivater som finansielle instrumenter, anvendelse af en omfattende markedstilsynsramme på råvaremarkeder, herunder regler om gennemsigtighed og transaktionsindberetning, markedsmisbrug, bekæmpelse af hvidvask af penge og effektivt tilsyn fra de kompetente myndigheders side. Rapporten indeholder 12 anbefalinger med henblik på at bistå jurisdiktioner med at etablere kvotemarkeder, der generelt er i overensstemmelse med de nuværende lovgivningsmæssige rammer for EU's kvotemarked.

12. Ramme for overvågning og rapportering af emissioner

Et velfungerende og miljømæssigt troværdigt EU ETS sikres gennem en solid ramme for overvågnings-, rapporterings-, verifikations- og akkrediteringskrav. Disse krav er harmoniseret i forordning 2018/2066 (overvågnings- og rapporteringsforordningen)[91] og forordning (EU) 2018/2067 (akkrediterings- og verifikationsforordningen)[92]. Hvert år rapporterer landene om gennemførelsen af disse forordninger og ETS-direktivet.

12.1. Overvågning og rapportering

Systemet til overvågning af emissioner i EU ETS er baseret på et byggeklodssystem. Det giver operatørerne en høj grad af fleksibilitet og sikrer således både omkostningseffektiviteten og pålideligheden af emissionsdata. Operatørerne kan anvende flere overvågningsmetoder ("beregningsbaserede" eller "målingsbaserede" samt undtagelsesvis "den alternative metode"), herunder en kombination af metoder for de enkelte dele af et anlæg. For luftfartøjsoperatører er kun beregningsbaserede tilgange tilladt. Her er brændstofforbruget den centrale flyveparameter. Ifølge overvågnings- og rapporteringsforordningen skal både anlæg og luftfartøjsoperatører have en overvågningsplan, der er godkendt af den nationale kompetente

[90] FR09/23 — Compliance Carbon Markets, IOSCO, Final Report, 5.7.2023.

[91] Som ovenfor nævnt blev forordning (EU) 2018/2066 ændret i 2020 ved forordning (EU) 2020/2085 og i 2022 ved forordning (EU) 2022/388. Se konsolideret tekst.

[92] 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). Forordningen blev ændret i 2020 ved Kommissionens forordning (EU) 2020/2084. Se konsolideret tekst.

myndighed. Dette forhindrer, at de foretager et vilkårligt valg af overvågningsmetoder og tidsmæssige variationer. I 2022 fortsatte fem ETS-lande[93] med at give anlæg tilladelse til at anvende forenklede overvågningsplaner i lavrisikotilfælde[94]. For luftfartens vedkommende var det kun Belgien, der rapporterede, at de anvendte denne bestemmelse for operatører med lave emissioner.

Lovkravene til emissionsovervågning opfyldes fuldt ud af de fleste anlæg. De fleste anlæg anvendte den beregningsbaserede metode[95] til at beregne deres emissioner. Kun 145 anlæg (1,7 %) i 22 lande rapporterede, at de anvendte systemer til kontinuerlig emissionsmåling (CEMS), ni anlæg færre end i 2021. Af disse brugte 91 anlæg CEMS til at måle CO_2-emissioner, 45 til N_2O og ni til begge gasser. CEMS anvendes mest i Tyskland og Tjekkiet. I 34 anlæg indeholdt de målte emissioner også biogen CO_2. Ud af de anlæg, der brugte CEMS, anvendte 69 metoden for mere end 95 % af deres emissioner, mens de resterende 76 anvendte en kombination af CEMS og en beregningsbaseret metode.

Kun 11 lande rapporterede, at de anvendte den alternative metode. Den blev brugt til 27 anlæg, der dækkede ca. 2,6 mio. ton CO_2e (fire anlæg færre end i 2021, men 0,16 mio. ton CO_2e mere med hensyn til emissioner). Ét anlæg i Nederlandene tegner sig for 60 % af de samlede indberettede emissioner ved hjælp af den alternative metode på grund af dets komplekse udformning.

De fleste anlæg opfyldte de påkrævede minimumsmetodetrin[96], der blev fastsat i overvågnings- og rapporteringsforordningen i 2022. Det blev rapporteret, at kun 96 kategori C-anlæg (en stigning i forhold til 89 i 2021) for mindst én parameters vedkommende afveg fra kravet om at anvende de højeste metodetrin for større kildestrømme. De var beliggende i 17 forskellige lande (ned fra 18 i 2021) og udgjorde 15,1 % af kategori C-anlæggene. Disse afvigelser er kun tilladt, når operatøren påviser, at det er teknisk umuligt at opfylde det højeste metodetrin, eller at det medfører urimelige omkostninger. Når disse betingelser ikke længere gælder, skal operatøren forbedre overvågningssystemet i overensstemmelse hermed.

[93] Disse medlemsstater var Danmark, Finland, Ungarn, Litauen og Nederlandene. Kroatien rapporterer ikke længere med forenklet rapportering.

[94] I henhold til artikel 13 i overvågnings- og rapporteringsforordningen (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). Forordningen blev ændret i 2020 ved Kommissionens forordning (EU) 2020/2085 og i 2022 ved Kommissionens forordning (EU) 2022/388. Se konsolideret tekst).

[95] Den væsentligste årsag til dette er, at den målingsbaserede metode nødvendiggør betydelige ressourcer og knowhow, som mange mindre operatører savner.

[96] I henhold til overvågnings- og rapporteringsforordningen skal alle operatører opfylde visse minimumsmetodetrin. Større emissionskilder skal opfylde højere metodetrin (herunder mere pålidelig datakvalitet), mens mindre strenge krav gælder for mindre kilder af hensyn til omkostningseffektiviteten.

Overvågnings- og rapporteringsforordningen er blevet ændret for at tage hensyn til det reviderede ETS-direktiv[97]. De ajourførte regler finder anvendelse fra den 1. januar 2024, når den næste overvågningscyklus begynder. De afspejler bl.a. en ny udvikling under det reviderede ETS-direktiv, nemlig at anlæg til forbrænding af kommunalt affald vil begynde at overvåge og rapportere deres emissioner under EU ETS fra 2024. Den anden revision af forordningen med yderligere ændringer vil begynde hen imod slutningen af 2023.

12.2. Akkreditering og verifikation

Verifikatorer for emissionsovervågning i EU ETS skal akkrediteres af et nationalt akkrediteringsorgan for at kunne foretage vurderinger i overensstemmelse med akkrediterings- og verifikationsforordningen. Akkrediterede verifikatorer kan arbejde med gensidig anerkendelse i alle EU ETS-lande og drage fuld fordel af det indre marked og sikre tilstrækkelig tilgængelighed af tjenester. Tabel 8 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en detaljeret oversigt over akkrediterings- og verifikationsaspekter i 2022[98].

I 2022 var der 110 akkrediterede verifikatorer for anlæg og 23 for luftfartøjsoperatører. Desuden rapporterede 28 lande, at mindst én udenlandsk verifikator var aktiv på deres territorium i 2022, og seks lande rapporterede, at de kun havde udenlandske verifikatorer. Dette viser, at den gensidige anerkendelse af verifikatorer landene imellem fortsat fungerer.

Verifikatorernes overholdelse af akkrediterings- og rapporteringsforordningen anses for at være høj. Kun Norge og Frankrig rapporterede, at verifikatorer var blevet suspenderet i 2022 (to i Norge og én i Frankrig), og kun Rumænien rapporterede at have tilbagetrukket en verifikators akkreditering (i ét tilfælde). Til sammenligning var der i 2021 to suspensioner og én tilbagetrækning.

Akkrediterings- og verifikationsforordningen er ved at blive revideret sideløbende med revisionen af overvågnings- og rapporteringsforordningen, og det er planlagt at vedtage den i første kvartal af 2024, inden fristen for indsendelse af rapporter over verificerede referencedata den 30. maj 2024.

12.3. Kompetente myndigheder

De nationale kompetente myndigheder med ansvar for gennemførelsen af EU ETS er organiseret forskelligt fra land til land. I nogle lande indgår der flere lokale myndigheder. I andre medlemsstater er gennemførelsen mere centraliseret. Landene vælger disse tilgange på grundlag af omkostnings- og tidsmæssig effektivitet. Tabel 9 og 10 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en oversigt over koordineringen af EU ETS[99].

Alle ETS-lande rapporterede, at mindst én central kompetent myndighed var involveret i gennemførelsen af EU ETS i 2022. I 15 lande er kun centrale kompetente myndigheder

[97] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2023/2122 af 17. oktober 2023 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066 for så vidt angår ajourføring af overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L, 2023/ 2122 af 18.10.2023).

[98] SWD(2023) 346.
[99] SWD(2023) 346.

involveret. Landene rapporterede, at de anvendte forskellige værktøjer til at koordinere samarbejdet mellem myndigheder, f.eks. en central kompetent myndighed med ansvar for arbejde med overvågning, rapportering, akkreditering og verifikation (12 lande) eller med en koordinerende rolle[100] (ni lande), bindende instrukser og vejledning fra en central kompetent myndighed til lokale myndigheder (fem lande), fælles uddannelse for kompetente myndigheder (syv lande) og arbejdsgrupper eller regelmæssige møder mellem myndigheder (12 lande). I 2022 anvendte 14 lande ingen af disse værktøjer. Disse lande har en mere centraliseret organisation og har derfor brug for færre koordineringsværktøjer.

I 2022 afkrævede 16 lande ikke administrationsgebyrer af anlægsoperatørerne for tilladelser og godkendelser af overvågningsplaner (en stigning fra 15 lande i 2021). Luftfartøjsoperatører i 17 lande betalte heller ikke gebyrer (18 lande i 2021). Afgifterne varierede betydeligt fra land til land og mellem forskellige typer tjenester — fra ca. 18 EUR til 8 442 EUR for en tilladelse og godkendelse af en overvågningsplan for anlæg og fra ca. 2 EUR til 4 100 EUR for luftfartøjsoperatører. 15 lande rapporterede, at de opkræver administrative gebyrer af forskellig størrelse for godkendelse af overvågningsmetodeplaner eller væsentlige ændringer.

12.4. Overholdelse af EU ETS

Overholdelsen af EU ETS kontrolleres i årlige cyklusser. Operatørerne skal for hvert driftsår indsende en årlig emissionsrapport senest den 31. marts det følgende år. Når rapporten er kontrolleret, skal operatører returnere det aftalte antal kvoter senest den 30. april samme år. For hvert ton udledt CO_2, for hvilket ingen kvote blev returneret rettidigt, pålægger EU ETS-direktivet en bøde på 100 EUR[101]. Dette lægges oven i omkostningerne forbundet med returnering af forfaldne kvoter. Der kan også anvendes andre sanktioner for overtrædelser i forbindelse med gennemførelsen af EU ETS baseret på nationale regler. Tabel 11 og 13 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en detaljeret oversigt over overholdelsen i EU ETS[102]. Revisionen af ETS-direktivet omfatter justeringer af tidsplanen for overholdelse. Fra 2024 og fremefter vil fristen for at returnere kvoter blive flyttet fra den 30. april til den 30. september.

I overholdelsescyklussen i 2022 var graden af overholdelse af EU ETS fortsat meget høj. I de fleste år opfyldte operatører, der var ansvarlige for over 99 % af emissionerne fra anlæg og fra luftfarten, deres retlige forpligtelser til tiden. Overholdelsessystemets effektivitet er blevet forbedret med en mere udbredt indførelse af elektronisk rapportering. I 2022 anvendte 12 lande automatiserede IT-systemer og elektroniske skabeloner til overvågningsplaner, emissionsrapporter, verifikationsrapporter og/eller forbedringsrapporter. Otte lande anvender også automatiserede IT-systemer til at forvalte arbejdsgangen for overvågningsmetodeplaner, årlige rapporter om aktivitetsniveauet og andre udvekslinger af oplysninger om tildelingsdata.

[100] Mens de lokale og regionale myndigheder er ansvarlige for arbejdet med overvågning, rapportering og verifikation, gennemgår den centrale kompetente myndighed også de relevante dokumenter (såsom overvågningsplaner) for at overvåge kvaliteten af overvågnings-, rapporterings- og verifikationsprocesserne.

[101] Sanktionen indekseres for inflation.

[102] SWD(2023) 346.

På grund af covid-19-pandemien og restriktionerne vedrørende fysisk kontakt gav seks lande (18 i 2021) verifikatorer mulighed for at foretage virtuelle anlægsbesøg[103]. For 31 anlæg og 25 luftfartøjsoperatører blev virtuelle anlægsbesøg godkendt af den relevante kompetente myndighed.

Kompetente myndigheder udfører forskellige overholdelseskontroller af anlæggenes emissionsrapporter. I 2022 kontrollerede alle kompetente myndigheder fuldstændigheden af rapporterne fra anlæg, og de fleste gjorde det for rapporter fra luftfartøjsoperatører. Undtagelserne er de kompetente myndigheder i Ungarn og Letland (med henholdsvis tre og to luftfartøjsoperatører) samt Liechtenstein og Nordirland, fordi de ikke har nogen luftfartøjsoperatører.

De kompetente myndigheder i 12 lande foretog konservative skøn for 61 anlæg (ca. 0,7 % af alle anlæg), sammenlignet med 55 i 2020. Sådanne estimater foretages, hvis de årlige emissionsrapporter ikke blev forelagt i tide, hvis der blev afgivet en negativ verifikationsudtalelse, eller en emissionsrapport ikke var i overensstemmelse med forordningen[104]. Alle emissionerne fra 30 anlæg blev vurderet med et konservativt skøn. For 11 anlæg omfattede et konservativt skøn kun en del af emissionerne, og for 20 anlægs vedkommende blev det anslået, at de ikke havde genereret emissioner.

I alt 1,0 mio. ton emissioner blev anslået konservativt (op fra 0,8 mio. ton i 2021) ud af de 2,4 mio. ton, der blev indberettet af de 61 anlæg (et fald fra 4,9 mio. ton i 2021). Der blev typisk foretaget konservative skøn, fordi emissionsrapporterne ikke var helt i overensstemmelse med overvågnings- og rapporteringforordningen, eller fordi de var blevet indsendt efter fristens udløb. Fem lande indberettede konservative skøn for luftfarten (én færre end i 2021) vedrørende 33 luftfartøjsoperatører (fem flere end i 2021) og 0,14 mio. ton emissioner (også 0,14 mio. ton i 2021). Et luftfartsselskab administreret af Danmark tegnede sig for 85 % af de konservative skøn for luftfarten, fordi de havde indsendt deres emissionsrapport efter fristens udløb.

De kompetente myndigheders kontroller er fortsat et vigtigt supplement til verifikatorernes arbejde. 18 lande rapporterede, at de ud over at have kontrolleret emissionsrapporterne også havde foretaget lokale inspektioner på anlæggene. Tre lande[105] rapporterede, at de havde foretaget lokale luftfartsinspektioner (ingen lande rapporterede disse inspektioner i 2021). Disse tal faldt under covid-19-pandemien, men forventes at stige igen.

I 2022 blev 40 anlægsoperatører i ti lande pålagt bøder for ikke at returnere tilstrækkelige emissionskvoter til at dække deres rapporterede emissioner (emissionsoverskridelser). For luftfartens vedkommende indberettede seks lande sanktioner for overskridelse af emissioner

[103] Artikel 34a i akkrediterings- og verifikationsforordningen giver verifikatoren mulighed for at foretage virtuelle anlægsbesøg, hvis en force majeure-situation forhindrer verifikatoren i at komme frem til anlægsområdet. Dette er kun tilladt med den kompetente myndigheds godkendelse, såfremt visse betingelser er opfyldt.

[104] I henhold til artikel 70 i overvågnings- og rapporteringsforordningen.

[105] Yderligere to lande (Liechtenstein og Nordirland) forvalter ingen luftfartøjsoperatører.

for ni luftfartøjsoperatører. 13 lande[106] indberettede 66 overtrædelser, hvilket resulterede i sanktioner, formelle advarsler eller formelle meddelelser, bortset fra sager om emissionsoverskridelser. Der blev indberettet i alt 21 bøder (der enten var blevet udstedt eller skulle udstedes, f.eks. på grund af verserende retssager), hvilket beløb sig til 65,6 mio. EUR. Dette omfatter luftfart med otte overtrædelser i fem lande, der gav anledning til tre bøder på i alt 325 000 EUR.

De hyppigst indberettede overtrædelser for 2022 var manglende rettidig indsendelse af en emissionsrapport (16 tilfælde) eller en rapport om aktivitetsniveauet (fire tilfælde), manglende meddelelse om ændringer eller ajourføring af overvågningsplanen (ni tilfælde) og drift uden en emissionstilladelse (seks tilfælde).

13. Forbindelse mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem

EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem har siden 2020 været forbundet gennem en international aftale mellem EU og Det Schweiziske Forbund. Det betyder, at kvoter udstedt i ét system kan returneres for emissioner, der genereres i et vilkårligt af de to systemer. Operatørernes adgang til et større marked medfører, at de kan opnå omkostningseffektivitetsgevinster og have flere muligheder for emissionsreduktion. Sammenkoblingsaftalen[107] fastsætter de betingelser og krav, hvorunder de to systemer er forbundet. Den etablerer også en mekanisme, der skal sikre, at sammenkoblingsbetingelserne i artikel 25 i ETS-direktivet overholdes.

Det var et afgørende krav for EU at inddrage luftfarten i sammenkoblingsaftalen. Schweiz anvender på grundlag af aftalens artikel 6 samme tilgang for reglerne for dækning af, loft for og tildeling af kvoter som EU ETS. Dette vil i overensstemmelse med artikel 7 i sammenkoblingsaftalen fortsætte i henhold til det reviderede ETS-direktiv. Schweiziske indenrigsflyvninger og flyvninger, der afgår til EØS-lufthavne, er omfattet af det schweiziske emissionshandelssystem, mens flyvninger til Schweiz henhører under EU ETS. Denne ordning sikrer begge systemers miljømæssige integritet. Både EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem har anvendt den samme tilgang til flyvninger i forbindelse med Det Forenede Kongerige siden brexit og omfatter kun afgående flyvninger til Det Forenede Kongerige.

Tabel 16 og tabel 17 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[108] viser nøgletal for de to systemer i 2022 — auktionerede kvoter, gratistildeling og verificerede emissioner for anlæg og luftfartøjsoperatører. Når de sammenlignes, konstateres det, at de to systemers forenelighed ikke er et spørgsmål om størrelse, men om kvalitative krav, lige konkurrencevilkår og foranstaltninger til beskyttelse af markedets integritet.

For at gennemføre sammenkoblingsaftalen og fremme effektivitetsgevinster blev der oprettet en direkte teknisk forbindelse mellem de to systemers registre. Dette giver regulerede enheder

[106] De 13 lande er Tjekkiet, Danmark, Spanien, Finland, Frankrig, Ungarn, Irland, Nederlandene, Norge, Polen, Sverige og Rumænien.

[107] 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).

[108] SWD(2023) 346.

mulighed for at overføre kvoter fra en konto i ét system til en konto i det andet. Overførslerne planlægges, og de afholdes normalt to gange om måneden. Fra 2023 vil registerforbindelsen mellem de to emissionshandelssystemer gradvist udvikle sig til en permanent funktion. Dette vil forbedre markedslikviditeten og udførelsen af transaktioner mellem de to forbundne systemer, som om de var ét marked. Markedsdeltagerne vil kunne handle, som om de befandt sig på ét marked med EU's og Schweiz' individuelle regler som eneste forbehold. Der bør indføres et permanent link senest i 2024.

Tabel 18 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[109] viser virkningerne af EU ETS og den schweiziske ETS-forbindelse i 2022. Den viser, i hvilket omfang regulerede enheder i begge systemer anvendte kvoter udstedt i det andet overholdelsessystem.

I alt anvendte regulerede enheder i EU ETS (både anlæg og luftfartøjsoperatører) 971 170 kvoter, der blev udstedt under det schweiziske emissionshandelssystem med henblik på overholdelse i 2022. Dette er næsten 83 200 kvoter mere end 2021 og næsten 378 000 kvoter mere end i 2020, hvilket viser en stigende tendens i anvendelsen af den fleksibilitet, som forbindelsen mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem giver. Dette blev opnået på trods af, at EU's luftfartøjsoperatører havde brugt færre luftfartskvoter udstedt under det schweiziske emissionshandelssystem i relative tal (0,7 % i 2022 sammenlignet med 1,5 % i 2021). Dette blev dog delvis opvejet af en øget anvendelse af schweiziske almindelige kvoter (0,1 % i 2022 sammenlignet med næsten nul i 2021).

Antallet af schweiziske almindelige kvoter, som anlæg i EU anvendte til at overholde reglerne, forblev stabilt på 394 722. Endnu mere imponerende var det, at antallet af schweiziske ETS-luftfartskvoter, der blev anvendt til overholdelse af EU ETS-anlæg, næsten tredobledes i samme periode med en stigning fra 63 410 i 2021 til 173 650 i 2022. Den øgede anvendelse af luftfartskvoter til overholdelse er et tegn på øget bevidsthed om og accept af EU ETS og den schweiziske ETS-forbindelse. I relative tal tegnede almindelige kvoter udstedt under det schweiziske emissionshandelssystem sig for mindre end 0,03 % af det samlede antal kvoter, der blev returneret i EU ETS i 2022. Dette udgjorde imidlertid en større andel på næsten 9,7 % af alle schweiziske almindelige ETS-kvoter, der blev tildelt gratis og bortauktioneret det pågældende år.

I det schweiziske emissionshandelssystem brugte anlæg en lavere andel af EU ETS almindelige kvoter til overholdelse i 2022 (6,2 %) sammenlignet med i 2021 (8,2 %). I begge år anvendte anlæg i det schweiziske emissionshandelssystem ikke EU ETS-luftfartskvoter til at overholde reglerne.

I tabel 18 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene[110] opsummeres den mængde kvoter (både almindelige og luftfart), der er overført på vegne af markedsdeltagerne mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem siden 2020. Indtil videre har 2022 haft det højeste antal samlede overførsler. Den aktuelle historiske balance viser, at 502 106 kvoter overgik fra EU ETS til det schweiziske emissionshandelssystem. Det skal dog bemærkes, at tallene kan omfatte genoverførsler af de samme kvoter.

[109] SWD(2023) 346.
[110] SWD(2023) 346.

14. EU ETS i forbindelse med EU's klima- og energiforvaltning

EU ETS fungerer inden for rammerne af EU's klima- og energiforvaltning, herunder direktiv2023/1791 (direktivet om energieffektivitet)[111]. Det er også blevet revideret som led i Fit for 55. Formålet med direktivet er at opnå energibesparelser ved at fastsætte mål og forpligtelser for medlemsstater og virksomheder. EU ETS' CO_2-prissignal interagerer med politiske foranstaltninger og tiltag, der gennemføres i den forbindelse.

Det reviderede direktiv om energieffektivitet indfører nye regler for at reducere det endelige energiforbrug på EU-plan med 11,7 % i 2030. Alle medlemsstater vil bidrage til at nå dette mål. De vil fastsætte vejledende nationale bidrag og måder at nå målet på i deres integrerede nationale energi- og klimaplaner i henhold til forordning 2018/1999[112] (forvaltningsforordningen).

CO_2-prissignalet fra EU ETS bidrager til vurderingen af energieffektivitetsrelaterede investeringer og foranstaltninger i de omfattede sektorer. Medlemsstaterne anvender også auktionsindtægter fra EU ETS til at finansiere forbedringer af energieffektiviteten. I 2022 rapporterede de at have anvendt 4,8 mia. EUR til at finansiere projekter vedrørende energieffektivitet. Dette omfattede ikke kun investeringer i termisk modernisering af bygninger, rådgivning om energieffektivitet samt forskning og udvikling, alt sammen med det formål at reducere energiforbruget, men også sociale støtteforanstaltninger i lyset af energikrisen.

De nationale energi- og klimaplaner angiver, hvordan medlemsstaterne agter at håndtere ikke blot energieffektivitet, men også anvendelse af vedvarende energi, emissionsreduktioner, industriel diversificering, sammenkoblinger og forskning og innovation i forbindelse med EU's klima- og energimål. Planerne kan omfatte foranstaltninger til fremme af dekarbonisering af EU ETS-sektorer, metoder til at anvende ETS-indtægter til den grønne og retfærdige omstilling og planer om at annullere ETS-kvoter med henblik på en planlagt udfasning af fossile brændstoffer til elproduktion.

I henhold til artikel 14 i forvaltningsforordningen forventedes medlemsstaterne at have forelagt deres udkast til ajourførte nationale energi- og klimaplaner for Kommissionen inden udgangen af juni 2023. I disse ajourførte planer bør der tages hensyn til EU's mere ambitiøse klimamål i henhold til klimaloven og ændringerne af centrale dele af EU's energi- og klimalovgivning under Fit for 55. Senest i december 2023 vil Kommissionen konsolidere en EU-dækkende vurdering af de ajourførte nationale energi- og klimaplaner og udstede landespecifikke henstillinger. I de endelige ajourførte planer, der skal foreligge inden udgangen af juni 2024, forventes medlemsstaterne at have efterkommet Kommissionens henstillinger.

---

[111] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/1791 af 13. september 2023 om energieffektivitet og om ændring af forordning (EU) 2023/995 (omarbejdning) (EUT L 231 af 20.9.2018).

[112] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 af 11. december 2018 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 663/2009 og (EF) nr. 715/2009, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF, 98/70/EF, 2009/31/EF, 2009/73/EF, 2010/31/EU, 2012/27/EU og 2013/30/EU, Rådets direktiv 2009/119/EF og (EU) 2015/652 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 (EUT L 328 af 21.12.2018).

15. Konklusioner og fremtidsperspektiver

I ETS-sektorerne var 2022 præget af energikrisens virkninger i Europa. Der skete en stigning af emissionerne fra el- og varmeproduktion på grund af en øget anvendelse af kul som følge af højere priser på naturgas. En samlet reduktion af emissionerne fra ETS-anlæg skyldtes hovedsagelig fremstillingsindustrien, der blev påvirket af højere brændstof- og energipriser.

På trods af de forstyrrelser, som energikrisen gav anledning til i ETS-sektorerne, har EU ETS fortsat fungeret gnidningsløst. Emissionerne fra anlæg fortsatte med at falde i forhold til niveauet før pandemien i 2019. Auktionering af kvoter fortsatte som planlagt. Bortset fra et kortsigtet fald, der faldt sammen med starten på Ruslands omfattende invasion af Ukraine, holdt CO_2-prissignalet ved.

Markedsstabilitetsreserven fortsatte med at fjerne overskuddet af kvoter fra EU ETS og dermed fremme et afbalanceret og modstandsdygtigt kvotemarked. Reserven ugyldiggjorde også over 2,5 mia. kvoter fra det historiske overskud. Dette er mere end alle de internationale kreditter, der hidtil er anvendt til overholdelse i EU ETS.

Et stærkt kulstofprissignal i 2022 førte til højere EU ETS-auktionsindtægter — næsten 39 mia. EUR. Disse indtægter blev hovedsagelig fordelt til medlemsstater, der i vid udstrækning har anvendt dem til at støtte klima- og energiindsatsen, herunder foranstaltninger til at imødegå energikrisens virkninger og hjælpe mennesker og virksomheder. Hertil kommer, at udbetalinger fra moderniseringsfonden har bidraget til at fremme moderniseringen af energisektoren i alle de støttemodtagende medlemsstater, og at innovationsfonden har afsat betydelige ressourcer til energiomstilling og industriel omstilling.

EU ETS er fortsat et afgørende redskab for den grønne omstilling. Ud over prissætning af kulstof vil den på kort sigt bidrage til at finansiere foranstaltninger under REPowerEU-planen for at fremme energibesparelser, diversificere energiforsyningen og fremskynde udbredelsen af vedvarende energi. Revisionen af ETS-direktivet forstærker systemet med henblik på at skabe incitamenter til vidtrækkende og langsigtet dekarbonisering og modvirke fastlåsning af kulstof. Med udvidelsen af anvendelsesområdet for EU ETS til den maritime sektor fra 2024 og ETS 2 for bygninger, vejtransport og mindre udledende industrier, der lanceres i 2027, vil kulstofprissætningen dække tre fjerdedele af EU's økonomi. Systemet mobiliserer desuden flere ressourcer til at støtte mennesker og virksomheder i den grønne omstilling.