



Bruxelles, den 14.12.2022  
COM(2022) 516 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om det europæiske kvotemarkeds funktion i 2021 i henhold til artikel 10, stk. 5, og 21, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF (ændret ved direktiv 2009/29/EF og direktiv (EU) 2018/410)**

{SWD(2022) 407 final}

## Liste over forkortelser

AVR	Akkrediterings- og verifikationsforordningen (Accreditation and Verification Regulation)
CEF DI	Connecting Europe-facilitetens låneinstrument
CEMS	Systemer til kontinuerlig emissionsmåling
CO <sub>2</sub> e.	Kuldioxidækvivalent
CORSIA	CO <sub>2</sub> -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 Frihandels-sammenslutning.
EIB	Den Europæiske Investeringsbank
ESMA	Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed
EU	Den Europæiske Union
EU ETS	EU's emissionshandelsordning
EU27	EU-medlemsstaterne
EUTL	EU-transaktionsjournalen
ICAO	Organisationen for International Civil Luftfart
InnovFin EDP	InnovFin-energidemonstrationsprojekter
IPCC	Det Mellemsstatslige Panel om Klimaændringer
MRR	Overvågnings- og rapporteringsforordningen (Monitoring and Reporting Regulation)
MSR	Markedsstabilitetsreserven (Market Stability Reserve)
N <sub>2</sub> O	Dinitrogenoxid
NER	Reserve for nytilkomne (New Entrants Reserve)
PFC	Perfluorcarboner
TNAC	Samlet mængde kvoter i omsætning
UK	Det Forenede Kongerige

## Indhold

Liste over forkortelser .....	1
1. Indledning .....	3
2. ETS-dækning .....	4
3. Ramme for kvotemarkedet .....	6
3.1. Emissionsloft .....	6
3.2. Bortauktionering af kvoter .....	9
3.3. Gratistildeling .....	10
3.3.1. Undtagelse for fuld auktionering for el- og varmeproduktionen .....	12
3.4. Auktionsindtægter .....	13
3.4.1. NER300 .....	14
3.4.2. Innovationsfonden .....	15
3.4.3. Moderniseringsfonden .....	16
3.4.4. Kompensation for indirekte kulstofomkostninger .....	16
3.5. Emissionsreduktioner i EU ETS .....	18
3.6. Ligevægt mellem udbud og efterspørgsel .....	22
4. Luftfart .....	24
5. Markedstilsyn .....	26
5.1. Konklusioner i ESMA-rapporten .....	27
5.1.1. Politiske anbefalinger fra ESMA .....	29
6. Overvågning, rapportering og verifikation af emissioner .....	29
6.1. Overvågning af emissioner .....	29
6.2. Akkreditering og verifikation .....	30
6.3. Kompetente myndigheder .....	31
6.4. Overholdelse og håndhævelse .....	32
7. Forbindelse mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem .....	34
8. EU ETS i forbindelse med direktivet om energieffektivitet .....	39
9. Konklusioner og fremtidsperspektiver .....	40

## 1. Indledning

EU's emissionshandelssystem (ETS) er hjørnestenen i EU's klimapolitik. Det fastsætter i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, en CO<sub>2</sub>-pris på emissioner fra el- og varmeproduktion, energiintensiv industri og luftfart i Europa. Ved at udnytte markedskræfterne skaber EU ETS et incitament til at reducere emissionerne, hvor det koster mindst muligt. Det genererer samtidig indtægter, der kan investeres i klimaindsats og energiomstilling.

EU's emissionshandelsordning har siden lanceringen i 2005 bidraget til at nedbringe emissionerne fra el- og varmeproduktion samt industriproduktion med 34,6 %<sup>1</sup>. Det genererede over 100 mia. EUR i auktionsindtægter, som blev fordelt mellem medlemsstaterne i 2013-21. Der er ikke desto mindre behov for yderligere emissionsreduktioner for at opfylde de højere klimaambitioner, der er nedfældet i den europæiske klimalov<sup>2</sup>. For at opnå klimaneutralitet inden midten af århundredet har EU forpligtet sig til at reducere emissionerne med mindst 55 % inden 2030 i forhold til 1990-niveauet. EU ETS spiller en afgørende rolle med hensyn til at nå dette mål.

I juli 2021 fremlagde Kommissionen en pakke af politiske reformer med henblik på at gennemføre den europæiske grønne pagt<sup>3</sup>, herunder en revision af EU ETS<sup>4</sup>. Kommissionen foreslog, at de sektorer, der er omfattet af systemet, opnår emissionsreduktioner på 61 % i forhold til 2005<sup>5</sup>. Forslaget strammer i dette øjemed emissionsloftet og øger den årlige reduktion. Det reformerer også reglerne for tildeling af gratis kvoter til industrien og udfaser gratis tildelingen til luftfarten. Samtidig foreslog Kommissionen at udvide EU ETS til at omfatte emissioner fra søtransport og indføre et nyt system til reduktion af emissioner fra vejtransport og bygninger. Samlet set søger man med forslaget at afsætte flere ressourcer til den grønne omstilling ved at forpligte medlemsstaterne til at investere alle auktionsindtægter i klima- og energirelaterede projekter og ved at øge bidraget fra innovations- og moderniseringsfonden.

Europa-Parlamentet og Rådet har siden da behandlet Kommissionens forslag. I midten af 2022 vedtog begge institutioner holdninger til revisionen af EU ETS, og de fremsatte flere ændringsforslag. Dette har banet vej for interinstitutionelle forhandlinger mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen fra juli 2022.

I mellemtiden fortsætter EU ETS med at fungere på den måde, som der er lovgivet om. I

---

<sup>1</sup> ETS-emissioner fra stationære anlæg i 2021, Det Forenede Kongerige ikke medregnet og i Nordirland kun elgeneratorer, sammenlignet med en justeret værdi på 2005 under hensyntagen til det samme anvendelsesområde.

<sup>2</sup> 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, s. 1).

<sup>3</sup> [Delivering the European Green Deal](#), GD for Klima, 14.7.2021.

<sup>4</sup> [COM/2021/551 final](#) — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 af 14.7.2021.

<sup>5</sup> I øjeblikket nedfældet i lovgivningen med 43 % under 2005-emissionsniveauerne.

2021 gik systemet ind i sin fjerde fase (2021-30). Flere ændringer i systemets rammer har i den forbindelse fået virkning. Emissionsloftet nedsættes hvert år med en højere sats på 2,2 %. Den mængde kvoter, der tildeles gratis til industrien, er blevet justeret for at afspejle de teknologiske fremskridt og ændringer i produktionen. De første indkaldelser af projekter under innovationsfonden blev afsluttet, og de første afgørelser om udbetaling af investeringer under moderniseringsfonden blev godkendt. Systemets dækning blev også justeret i 2021 for at afspejle Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

I 2021 var driften af anlæg, der er omfattet af EU ETS, stadig ved at overvinde virkningerne af covid-19-pandemien. Som følge af genopretningsindsatsen er emissionerne steget en smule siden 2020, men de er forblevet under niveauet fra før pandemien. Dette blev afspejlet i en stigning i efterspørgslen efter kvoter i EU ETS og en højere kulstofpris i 2021.

Stigende CO<sub>2</sub>-priser har fået nogle interessenter til at sætte spørgsmålstejn ved, om der har været for stor spekulation i EU ETS. Nogle satte også spørgsmålstejn ved, om de højere priser påvirkede energipriserne. Kommissionen tog disse betænkeligheder op i meddelelsen om håndtering af energipriser<sup>6</sup>. Den konkluderede, at højere gaspriser havde en indvirkning på energiprisen, der var ni gange større end virkningen fra højere CO<sub>2</sub>-priser. Kommissionen anmodede også Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) om at analysere adfærden på kvotemarkedet. ESMA's endelige rapport, der blev offentliggjort i 2022, afviser påstande om, at der er for stor spekulation. ESMA konkluderede, at EU's kvotemarked fungerede godt, og at kulstofprissignalet stemte overens med de grundlæggende markedsforhold.

Med denne rapport gøres der status over, hvordan EU ETS fungerede i 2021 og i første halvdel af 2022. Rapporten indeholder en ajourført oversigt over systemets dækning og infrastruktur og giver et indblik i centrale elementer i systemets rammer. Rapporten er i overensstemmelse med artikel 10, stk. 5, og artikel 21, stk. 2, i EU ETS-direktivet<sup>7</sup>. Den er hovedsagelig baseret på data fra EU-registret, EU-transaktionsjournalen (EUTL) samt rapporter fra medlemsstaterne i henhold til artikel 21 i EU ETS-direktivet.

## 2. ETS-dækning

Siden starten af fase 4 (2021-30) har EU ETS dækket 27 EU-medlemsstater og EFTA-landene — Island, Liechtenstein og Norge (EU ETS-lande) samt kraftværker i Nordirland<sup>8</sup>. Fra den 1. januar 2020 er EU ETS forbundet med Schweiz' emissionshandelssystem.

EU ETS regulerer alt i alt emissioner fra 8 757 el- og varmegværker og produktionsanlæg samt 371 luftfartøjsoperatører, der flyver mellem lufthavne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og fra EØS til Schweiz og Det Forenede Kongerige. Dette udgør

---

<sup>6</sup> [COM/2021/660 final](#) — Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — *Håndtering af stigende energipriser: en værktøjskasse for handling og støtte*" af 13.10.2021.

<sup>7</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF ([EUT L 275](#) af 25.10.2003, s. 32).

<sup>8</sup> I henhold til protokollen om Irland/Nordirland til udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige.

ca. 36 % af alle EU's emissioner.

Som i de foregående år udleder de fleste anlæg, der er omfattet af EU ETS, mindre end 50 000 ton kuldioxidækvivalenter (CO<sub>2</sub>e) om året<sup>9</sup> (70,5 %). Heraf er 4 725 klassificeret som anlæg med lave emissioner<sup>10</sup> (54 % af det samlede antal). 22 % af alle anlæg udleder mellem 50 000 og 500 000 ton CO<sub>2</sub>e pr. år<sup>11</sup>, og 7,5 % af anlæggene udleder den største mængde emissioner, nemlig over 500 000 CO<sub>2</sub>e pr. år<sup>12</sup>. ETS-landene rapporterede, at 199 anlæg lukkede i 2021, hovedsagelig fordi deres aktiviteter fuldstændigt ophørte eller på grund af reduceret kapacitet, hvorved de faldt under tærsklen for dækning under systemet<sup>13</sup>.

Figur 1.1 i tillæg 1 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, viser opdelingen af anlæg efter emissionskategori i 2021.

I nogle sektorer er kun anlæg over en vis størrelse og et vist produktionsniveau omfattet af EU ETS. Landene kan udelukke anlæg med lave emissioner fra systemet, hvis der indføres alternative foranstaltninger til reduktion af emissioner<sup>14</sup>. Siden 2021 har det også været muligt at udelukke anlæg fra EU ETS, der udleder mindre end 2 500 ton CO<sub>2</sub>e<sup>15</sup>, samt reserve- eller backupenheder, som ikke er i drift i mere end 300 timer om året<sup>16</sup>.

I 2021 valgte 14 lande at udelukke anlæg fra systemet. De tegnede sig for i alt 4,9 mio. ton CO<sub>2</sub>e. Dette udgjorde 0,37 % af emissionerne fra anlæg, der er omfattet af EU ETS.

Seks medlemsstater<sup>17</sup> har fortsat tilladt stationære anlæg at anvende forenklede overvågningsplaner i lavrisikotilfælde i 2021<sup>18</sup>. For luftfartens vedkommende var det kun Belgien, der rapporterede, at de anvendte denne bestemmelse for anlæg med lave emissioner.

Ud over CO<sub>2</sub> fra elproduktion, industriel produktion og luftfart omfatter EU ETS dinitrogenoxid (N<sub>2</sub>O) fra produktion af salpeter-, adipin-, glyoxylsyre og glyoxal samt perfluorcarboner (PFC) fra aluminiumsproduktion. I 2021 indberettede 22 lande tilladelser til ETS-aktiviteter, der frigiver ikke-CO<sub>2</sub>-emissioner. Kun Norge rapporterede om CO<sub>2</sub>-opsamling og -lagring.

Tabel 1.1 i tillæg 1 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene

---

<sup>9</sup> Kategori A-anlæg.

<sup>10</sup> En undergruppe inden for kategori A-anlæg med emissioner på under 25 000 ton CO<sub>2</sub>e om året.

<sup>11</sup> Kategori B-anlæg.

<sup>12</sup> Kategori C-anlæg.

<sup>13</sup> Tærsklen på 20 MW samlet nominel indfyret termisk effekt.

<sup>14</sup> I henhold til artikel 27 i EU ETS-direktivet.

<sup>15</sup> I hvert af de tre år, der går forud for anmeldelsen til Kommissionen. Emissioner fra biomasse er ikke omfattet.

<sup>16</sup> Artikel 27a, stk. 3, i EU ETS-direktivet.

<sup>17</sup> Disse medlemsstater var Danmark, Finland, Kroatien, Ungarn, Litauen og Nederlandene.

<sup>18</sup> 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, s. 1). Forordningen blev ændret i 2020 ved Kommissionens forordning (EU) 2020/2085 og i 2022 ved Kommissionens forordning (EU) 2022/388. Se [konsolideret tekst](#)].

indeholder en liste over lande, der indberetter ikke-CO<sub>2</sub>-emissioner fra EU ETS-aktiviteter i 2021.

Inden for luftfarten var de fleste af de regulerede operatører i 2021 kommercielle operatører (71 % eller 262 operatører)<sup>19</sup>. I alt 160 operatører (43 %) blev betragtet som små udledere.

### 3. Ramme for kvotemarkedet

#### 3.1. Emissionsloft

Loftet i EU ETS fastsætter den maksimale absolutte mængde emissioner, som regulerede enheder må udlede. Det svarer til antallet af kvoter, der er udstedt i en handelsfase. Loftet sænkes hvert år for at sikre, at EU opfylder sit overordnede emissionsreduktionsmål.

Der gælder særskilte lofter for emissioner fra stationære anlæg og luftfartøjsoperatører. I 2021 var loftet for emissioner fra stationære anlæg 1 571 583 007 kvoter. Der blev udstedt 28 306 545 kvoter til luftfarten i 2021. Fra 2021 falder begge lofter med 2,2 % om året<sup>20</sup>. Hvad angår loftet for emissioner fra stationære anlæg, svarer dette til 43 003 515 kvoter.

I overensstemmelse med artikel 12, stk. 3, i EU ETS-direktivet kan stationære anlæg også anvende luftfartskvoter til overholdelse fra den 1. januar 2021.

Tabel 1 viser årlige tal for EU ETS-loftet siden 2013. Ved sammenligningen af disse data gøres der opmærksom på, at EU ETS fra 2021 ikke længere omfatter anlæg i Det Forenede Kongerige. I overensstemmelse med protokollen om Irland/Nordirland til udtrædelsesaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige<sup>21</sup> og handels- og samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige<sup>22</sup> forbliver elproducenter i Nordirland omfattet af EU ETS med de tilsvarende rettigheder og forpligtelser. EU ETS omfatter også fortsat emissioner fra flyvninger, der afgår til Det Forenede Kongerige. Emissionslofterne blev ændret for at tage hensyn hertil<sup>23</sup>.

*Tabel 1. Årligt loft for emissioner fra stationære anlæg og årligt antal luftfartskvoter i omsætning (2013-21).*

År	Årligt loft (stationært anlæg)	Årlig mængde luftfartskvoter i omsætning
2013	2 084 301 856	32 455 296
2014	2 046 037 610	41 866 834

<sup>19</sup> Et eksempel på en kommerciel luftfartøjsoperatør kan være et rutefly, der leverer tjenesteydelser til offentligheden. Et eksempel på en ikke-kommerciel luftfartøjsoperatør kan være et privatejet luftfartøj.

<sup>20</sup> Anvendt fra midten af basisperioden 2008-12.

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

<sup>22</sup> Handels- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Det Forenede Kongerige og Nordirland på den anden side ([EUT L 149](#) af 30.4.2021, s. 10).

<sup>23</sup> Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1722 af 16. november 2020 om den samlede kvotemængde i Unionen, der inden for rammerne af EU's emissionshandelssystem skal udstedes for 2021 ([EUT L 386](#) af 18.11.2020, s. 26).

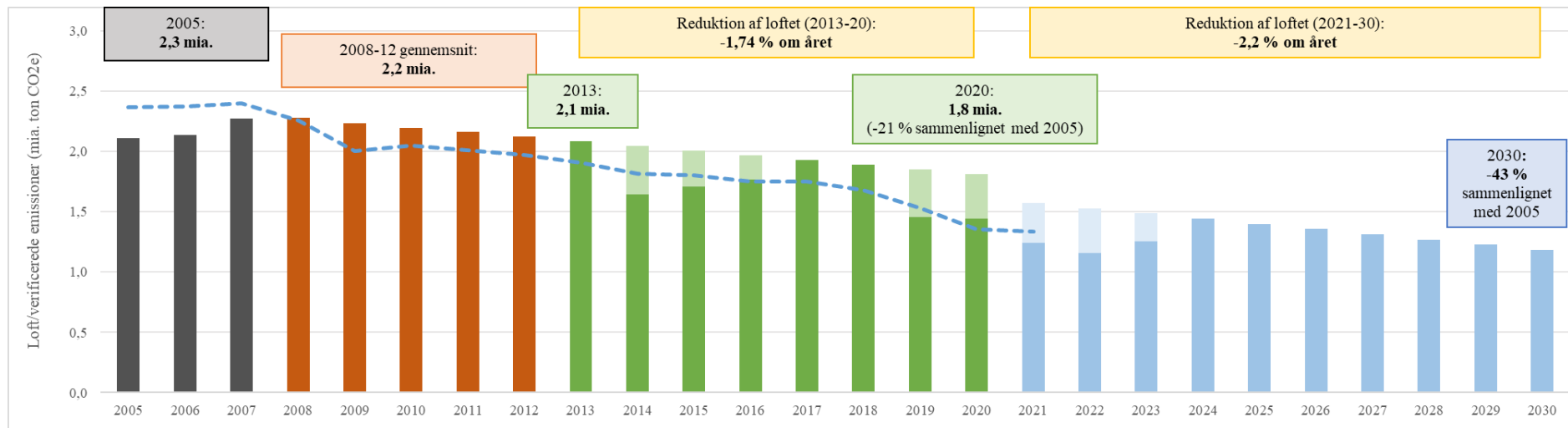
2015	2 007 773 364	50 669 024
2016	1 969 509 118	38 879 316
2017	1 931 244 873	38 711 651
2018	1 892 980 627	38 909 585
2019	1 854 716 381	38 830 950
2020	1 816 452 135	42 803 537
2021	1 571 583 007	28 306 545

Figur 1 viser ændringerne i loftet i alle EU ETS-faser, herunder den forventede reduktion frem til 2030<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Ifølge det nuværende lovfæstede mål om at reducere emissionerne med 43 % inden 2030 i forhold til 2005.





Figur 1. Emissionsloft fastsat i EU ETS sammenlignet med verificerede emissioner. Forklaring: søjler (loft), lyst farvede søjler med let skygge i 2014-16 (kvoter der blev udskudt i fase 3), lyst farvede søjler siden 2019 (tilførsel af kvoter til markedsstabilitetsreserven), streglinje (verificerede emissioner).

### 3.2. Bortauktionering af kvoter

Auktionering er fortsat den primære metode til fordeling af kvoter i fase 4 af EU ETS og tegner sig for 57 % af loftet. Auktioneringsforordningen<sup>25</sup> fastsætter regler, der skal sikre, at auktioner finder sted på en åben, gennemsigtig, harmoniseret og ikkediskriminerende måde. Forordningen fastsætter tidsplaner, administration og andre aspekter i forbindelse med auktionering af emissionskvoter.

I 2021 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 fravalgsauktionsplatform for Tyskland.

EEX blev genudpeget som fælles auktionsplatform fra 2021 uden større ændringer af deltagelsen i auktioner. Der blev i alt afholdt 230 auktioner i 2021, og 109 blev afholdt i første halvdel af 2022. Tabel 2 giver en oversigt over de årlige kvotemængder, som EEX har bortauktioneret siden fase 3.

*Tabel 2. Den samlede bortauktionerede kvotemængde (2013-21).*

År	Almindelige kvoter	Luftfartskvoter
2013	808 146 500	0
2014	528 399 500	9 278 000
2015	632 725 500	16 390 500
2016	715 289 500	5 997 500
2017	951 195 500	4 730 500
2018	915 750 000	5 601 500
2019	588 540 000	5 502 500
2020	778 505 000	7 505 000
2021	582 952 500	3 785 500

Ingen auktioner blev annulleret i 2021. I begyndelsen af 2022 blev to auktioner imidlertid

<sup>25</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 af 12. november 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet ([EUT L 302](#) af 18.11.2010, s. 1).

annulleret. Den 1. februar blev auktionen for den fælles auktionsplatform annulleret på grund af et teknisk problem. Den tilsvarende kvotemængde blev derefter 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. Auktionen blev annulleret i overensstemmelse med artikel 7, stk. 5, i auktioneringsforordningen, og mængden blev igen fordelt på de næste fire auktioner.

Figur 2 giver et overblik over clearingpriserne på EU's kvotemarked fra 2013 til september 2022.



Figur 2. Clearingpriser på auktioner for almindelige kvoter (1. januar 2013-30. september 2022).

Auktionsplatforme offentliggør jævnligt detaljerede resultater for den enkelte auktion på deres websteder. Yderligere oplysninger om auktioners resultater, herunder deltagelse, dækningsgrad og priser, findes i ETS-landenes auktionsrapporter<sup>26</sup>.

### 3.3. Gratistildeling

Selv om auktionering er den primære metode til fordeling af kvoter i EU ETS, tildeles en betydelig mængde kvoter gratis for at imødegå risikoen for kulstoflækage<sup>27</sup>. Der er tale om en overgangsforanstaltning.

En særlig kulstoflækageliste identificerer sektorer med en højere risiko for kulstoflækage, der

<sup>26</sup> [Auction Reports](#), GD for Klima, 30.6.2022.

<sup>27</sup> 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.

er berettigede til at modtage gratis kvoter. Listen for fase 4<sup>28</sup> identificerer 63 sektorer og delsektorer, der dækker ca. 94 % af de industrielle emissioner i EU ETS.

Gratistildeling til bestemte sektorer er baseret på præstationsbenchmarks. Benchmarkene afspejler en gennemsnitlig emissionsintensitet pr. produktenhed for de 10 % mest effektive anlæg i hver sektor. Benchmarks reduceres gradvist for at styrke incitamentet til at dekarbonisere og fremme innovation. I 2021 ajourførte Kommissionen værdierne for ETS-benchmarks<sup>29</sup>. De gælder i den første tildelingsperiode i fase 4, 2021-25.

I alt er 31 ud af 54 benchmarks blevet reduceret med en maksimal sats på 24 %. Resten blev reduceret til 3-24 %<sup>30</sup>. Dette afspejler de fremskridt, som de fleste industrisektorer har opnået med hensyn til at reducere emissionsintensiteten pr. produktenhed i de seneste år. Kommissionen offentliggjorde et faktablad, der ledsager afgørelsen, og som beskriver den databehandling og analyse, der ligger til grund for ajourføringen af benchmarks<sup>31</sup>.

Fra og med fase 4 justeres mængden af gratistildelinger på grundlag af reviderede regler<sup>32</sup>, når der sker ændringer i industriproduktionen. Tærsklen for justeringer er fastsat til 15 % stigende eller faldende produktion. Operatørerne skal indsende årlige rapporter om produktionsdata til de nationale kompetente myndigheder. Ud fra disse rapporter kan der foretages justeringer i mængden af gratistildelinger.

Som følge af de økonomiske virkninger af covid-19-pandemien har denne stringens ført til en stigning i antallet af årlige justeringer af mængden af gratistildelinger. Der blev indgivet ca. 3 700 ansøgninger i 2021, hvilket er tre gange mere end det årlige gennemsnit i fase 3.

Den oprindelige mængde gratistildelinger for 2021-25 var fastsat til 2 791 mio. kvoter for 7 430 anlæg. I midten af 2022 vedtog Kommissionen fem afgørelser om at justere mængden af gratistildelinger<sup>33</sup>. Mængden blev som følge heraf reduceret med 77,5 mio. kvoter. Sideløbende hermed vedtog Kommissionen imidlertid to afgørelser<sup>34</sup>, der korrigerede den

---

<sup>28</sup> 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, s. 20).

<sup>29</sup> 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, s. 29).

<sup>30</sup> Den maksimale årlige reduktionssats på 1,6 % blev anvendt i en periode på 15 år fra 2007-08, hvor de oprindelige data til benchmarkberegningen blev indhentet, til 2023, midt i den første tildelingsperiode i fase 4.

<sup>31</sup> [Factsheet](#) — Update of benchmark values for 2021-2025, phase 4 of the EU ETS, GD for Klima, 12.10.2021.

<sup>32</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1842 af 31. oktober 2019 om regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87 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, s. 20).

<sup>33</sup> Tilsynsmyndigheden for Den Europæiske Frihandelsaftale vedtog også afgørelser for Island, Liechtenstein og Norge.

<sup>34</sup> Tilsynsmyndigheden for Den Europæiske Frihandelsaftale vedtog også afgørelser for Island, Liechtenstein og Norge.

oprindelige mængde gratistildelinger og tilføjede 3,3 mio. kvoter. Dette var nødvendigt på grund af fejl i de data, som anlæggene indsendte, og for at gennemføre nogle domstolsafgørelser.

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 fase 4 var 331,3 mio. kvoter. Dette omfattede ikke-tildelte kvoter fra fase 3 og 200 mio. kvoter fra markedsstabilitetsreserven.

Tabel 3 opsummerer de årlige niveauer for gratistildeling i den første periode af fase 4 (2021-25) — både indledende og justerede niveauer.

*Tabel 3. Gratistildeling i den første periode af fase 4 (2021-25).*

År	2021	2022	2023	2024	2025	I alt
<b>Indledende gratistildeling (EU-27 + Island, Liechtenstein og Norge)</b>	559,6	558,9	558,2	557,5	556,8	2 791,1
<b>Faktisk gratistildeling</b>	545,0	544,1	543,3	542,6	541,9	2 716,8
<b>Justeret og korrigeret gratistildeling</b>	- 14,6	- 14,8	- 14,9	- 14,9	- 14,9	- 74,2

### *3.3.1. Undtagelse for fuld auktionering for el- og varmeproduktionen*

Artikel 10c i EU ETS-direktivet indeholder en undtagelse fra den generelle regel om auktionering af kvoter. Støtteberettigede medlemsstater<sup>35</sup> kan give kvoter til el- og varmesektoren for at støtte investeringer i modernisering og diversificering. Kvoterne i henhold til artikel 10c trækkes fra den mængde, som medlemsstaten ellers ville bortauktionere. Nationale ordninger, der er indført for at gennemføre undtagelsen i artikel 10c, skal dog godkendes i henhold til statsstøttereglerne og er underlagt de krav, der er fastsat i retningslinjerne for statsstøtte.

Midlertidige gratistildelinger i henhold til artikel 10c i EU ETS-direktivet er fortsat tilgængelige i fase 4, men med strengere bestemmelser, hvad angår gennemsigtighed og udvælgelsesproces. Alternativt kunne støtteberettigede medlemsstater have besluttet at bortauktionere hele eller en del af deres artikel 10c-tildeling eller at anvende den til at finansiere investeringer under moderniseringsfonden.

Kun Bulgarien, Rumænien og Ungarn anvender fortsat artikel 10c i fase 4, men de er stadig i færd med at udarbejde nationale rammer til gennemførelse af denne bestemmelse. Disse

<sup>35</sup> De støtteberettigede medlemsstater omfatter Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn.

lande skal godkendes af Kommissionen i henhold til statsstøtteregele. I mellemtiden har Bulgarien i overensstemmelse med artikel 14f i auktioneringsforordningen anmodet om, at dele af deres artikel 10c-kvoter, der er afsat til 2021 og 2022, bortauktioneres.

Andre medlemsstater<sup>36</sup>, der er berettiget til at anvende artikel 10c-undtagelsen, valgte i 2020 enten at bortauktionere disse kvoter eller overføre dem til moderniseringsfonden. Tabel 2.5 i tillæg 2 til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene viser det samlede antal kvoter i moderniseringsfonden pr. støtteberettiget medlemsstat for fase 4.

### 3.4. Auktionsindtægter

Auktionering af kvoter skaber betydelige indtægter, som medlemsstaterne kan bruge på klimaindsats, energiomstilling og teknologisk innovation. En højere kulstofpris giver sig udslag i højere indtægter. En del af kvoterne i fase 4 bortauktioneres med henblik på at tilføre midler til innovations- og moderniseringsfonden.

EU ETS-direktivet kræver, at medlemsstaterne anvender mindst 50 % af deres auktionsindtægter<sup>37</sup> og alle indtægter fra luftfart til klima- og energirelaterede formål. Medlemsstaterne rapporterer årligt om, hvordan de bruger deres auktionsindtægter.

De samlede auktionsindtægter i de 18 måneder siden 2020 (januar 2021 - juni 2022) udgjorde 51,7 mia. EUR<sup>38</sup>. Alene i 2021 genererede auktioner indtægter på over 31 mia. EUR. Det betyder, at indtægterne næsten er fordoblet siden 2020. Af indtægterne i 2021 gik 25 mia. EUR direkte til medlemsstaterne<sup>39</sup>.

I gennemsnit rapporterede medlemsstaterne, at de havde brugt 76 % af auktionsindtægterne på klima- og energirelaterede projekter i 2021 (19,4 mia. EUR). Dette er i overensstemmelse med det gennemsnit på 75 %, der blev indberettet i fase 3. De fleste indtægter blev brugt på projekter vedrørende vedvarende energi (30 %) og transport (20 %). Medlemsstaterne finansierede desuden energieffektivitet, indenlandske og internationale projekter samt forskning og udvikling. Det blev rapporteret, at ca. 25 % havde finansieret andre emissionsreducerende foranstaltninger. Disse omfatter foranstaltninger, som medlemsstaterne gennemfører for at afbøde virkningerne af energikrisen, f.eks. skattelettelser og social støtte. En detaljeret analyse af medlemsstaternes rapportering om disse udgifter findes i statusrapporten om klimaindsatsen for 2022<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Disse medlemsstater omfatter Cypern, Tjekkiet, Estland, Malta, Letland, Litauen og Polen.

<sup>37</sup> Herunder kvoter, der fordeles med henblik på solidaritet og vækst.

<sup>38</sup> Indtægter genereret af medlemsstaterne, Det Forenede Kongerige for så vidt angår Nordirland, samt Island, Liechtenstein og Norge.

<sup>39</sup> Den resterende forskel vedrører indtægter, der er samlet under innovations- og moderniseringsfonden, samt indtægter, der blev fordelt til Island, Liechtenstein og Norge.

<sup>40</sup> [COM\(2022\) 514 final](#) — rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — *Fremskyndelse af overgangen til klimaneutralitet for Europas sikkerhed og velstand* af 26.10.22.

### 3.4.1. NER300

NER300, der blev finansieret af EU ETS, var et omfattende finansieringsprogram for demonstrationsprojekter vedrørende innovativ lavemissionsenergi, der blev etableret for fase 3. Formålet var at påvise teknologier til miljømæssigt forsvarlig CO<sub>2</sub>-opsamling og -lagring samt innovativ vedvarende energi i kommerciel skala. Programmet samlede ressourcer fra bortauktionering af 300 mio. kvoter fra reserven for nytilkomne. Midlerne blev tildelt projekter, der blev udvalgt i to runder forslagsindkaldelser i hhv. december 2012 og juli 2014. Projekterne er stadig under gennemførelse.

I alt modtog 38 projekter om vedvarende energi og ét projekt om kulstofopsamling og -lagring i 20 medlemsstater støtte fra NER300, svarende til 2,1 mia. EUR. Frem til 30. september 2022 blev der iværksat elleve projekter. Tre projekter anses for at være afsluttede: bioenergiprojektet *BEST* i Italien, onshore-vindprojektet *Windpark Blaiken* i Sverige og bioenergiprojektet *Verbiostraw* i Tyskland. De resterende projekter overvåges stadig under programmet: onshore-vindprojektet *Windpark Handalm* i Østrig, havvindmølleprojekterne *Veja Mate* og *Nordsee One* i Tyskland, projektet om intelligente net *Puglia Active Network* i Italien, projekter omkring flydende havvindmøller *Vertimed* i Frankrig og *Windfloat* i Portugal, det koncentrerede solenergiprojekt *Minos* i Grækenland og bioenergiprojektet *Torr* i Estland.

På grund af vanskeligheder med at opnå medfinansiering (privat sektor eller offentlig sektor) og vanskelige økonomiske og politiske betingelser var 28 projekter ikke i stand til at skaffe tilstrækkelig supplerende finansiering og måtte trækkes ud af programmet. Som følge heraf blev der frigjort over 1,6 mia. EUR.

Ubrugte midler fra NER300 omfordeles. Midler, der ikke anvendes i den første ansøgningsrunde (i øjeblikket 724,8 mio. EUR), geninvesteres under eksisterende finansielle instrumenter, der forvaltes af Den Europæiske Investeringsbank<sup>41</sup>. Under InnovFin-energidemonstrationsprojekterne (InnovFin EDP) skal projekterne være underskrevet inden udgangen af 2022. Under både InnovFin-energirådgivningsstøtten og Connecting Europe-facilitetens låneinstrument (CEF DI) skal projekterne være underskrevet inden udgangen af 2023.

Tabel 2.4 i bilag 2 til det ledsagende arbejdsdokument indeholder yderligere oplysninger om de projekter, der har modtaget støtte under InnovFin EDP og CEF DI siden juni 2020.

Den eksisterende blandingsmekanisme har allerede vist sig at være effektiv. For eksempel er der allerede afsluttet ti projekter under InnovFin Energys finansielle rådgivningsstøtte, og flere er ved at blive gennemført. Det drejer sig hovedsagelig om vedvarende energi (havenergi, koncentreret solenergi og brintenergi) samt projekter vedrørende kulstofopsamling og anvendelse/lagring.

---

<sup>41</sup> Kommissionens afgørelse (EU) 2017/2172 af 20. november 2017 om ændring af afgørelse 2010/670/EU for så vidt angår anvendelsen af ikkeudbetalte indtægter fra den første ansøgningsrunde ([EUT L 306](#) af 22.11.2017, s. 24).

De resterende uudnyttede midler fra NER300 overføres til innovationsfonden. Dette omfatter ubrugte midler fra anden runde af indkaldelser af forslag og midler, der returneres af medlemsstaterne på grund af fejlslagne projekter. Der er indtil videre blevet overført 770,2 mio. EUR til innovationsfonden.

### 3.4.2. Innovationsfonden

Innovationsfonden under EU ETS tilstræber at finansiere den kommercielle demonstration af innovative lavemissionsteknologier og industrielle løsninger for at dekarbonisere Europas energiintensive industrier og udviklingen af innovative vedvarende energikilder, energilagring samt brug og lagring af kulstof. For perioden 2020-30 anslås fonden at samle ca. 33,8 mia. EUR<sup>42</sup> fra auktionering af 450 mio. kvoter. Det gør det til et af de største tilskudsprogrammer i verden, 100 % finansieret af EU ETS.

Kommissionen har siden 2020 iværksat fire indkaldelser af forslag under innovationsfonden i samarbejde med Det Europæiske Forvaltningsorgan for Klima, Infrastruktur og Miljø. To af disse indkaldelser af forslag blev afsluttet i 2021.

Under den første indkaldelse af forslag til storstilede projekter<sup>43</sup> fik syv forslag i seks medlemsstater tildelt tilskud<sup>44</sup>. Der blev i alt ydet 1 145 mio. EUR i støtte til projekter i forskellige ETS-sektorer, nemlig kemikalier, stål, cement, raffinaderier og el og varme. I forbindelse med den første indkaldelse af forslag til mindre projekter<sup>45</sup> modtog 30 projekter tilskud til et samlet beløb på 109 mio. EUR. De vil bidrage til dekarboniseringsindsatsen i 11 medlemsstater<sup>46</sup> plus Island og Norge. Alt i alt sigter projekterne mod at reducere emissionerne med 77,4 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter i løbet af de første ti år af driften. Disse reduktioner forventes at begynde at træde i kraft allerede i 2023, når de første projekter er sat i drift.

I juli 2022 blev 17 projekter forhåndsudvalgt til udarbejdelse af tilskudsftaler i forbindelse med den anden indkaldelse af forslag til store projekter. Der er afsat i alt 1,8 mia. EUR til at finansiere innovation inden for cement-, brint-, kemikalie-, fremstillingssektorerne og andre sektorer og fremme dekarboniseringsindsatsen i ni ETS-lande<sup>47</sup>. Den 31. august 2022 blev den anden indkaldelse af mindre projekter afsluttet med 66 modtagne forslag, og evalueringen var stadig i gang.

Parallelt hermed er 25 projekter, der ikke var vellykkede i de første to indkaldelser (både store og små), blevet udvalgt til projektudviklingsstøtte under innovationsfonden. Denne støtte beløber sig til 6,1 mio. EUR, der stilles til rådighed af Den Europæiske Investeringsbank.

---

<sup>42</sup> Det samlede anslåede budget baseret på en kulstofpris på 75 EUR pr. ton.

<sup>43</sup> [Overview of the first call for large-scale project proposals & next steps](#), GD for Klima, 30.6.2022.

<sup>44</sup> Projekterne finder sted i Belgien, Finland, Frankrig, Italien, Spanien og Sverige.

<sup>45</sup> [Overview of the first call for small-scale project proposals](#), GD for Klima, 30.6.2022.

<sup>46</sup> Projekterne vil bidrage til dekarboniseringsindsatsen i Østrig, Kroatien, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Polen, Portugal, Spanien og Sverige.

<sup>47</sup> Projekterne vil bidrage til dekarboniseringsindsatsen i syv medlemsstater (Bulgarien, Finland, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Polen og Sverige) samt Island og Norge.



Den 3. november 2022 blev den tredje indkaldelse af store projekter iværksat<sup>48</sup> med et hidtil uset budget på 3 mia. EUR. Den vil fokusere specifikt på projektområder, der er knyttet til EU's REPowerEU-plan<sup>49</sup> — brint og elektrificering, produktion af ren teknologi og mellemstore pilotprojekter.

Kommissionen rapporterer særskilt om gennemførelsen af innovationsfonden. Den første statusrapport<sup>50</sup> blev vedtaget den 26. august 2022.

### 3.4.3. Moderniseringsfonden

Moderniseringsfonden under EU ETS er en af systemets solidaritetsmekanismer — den støtter dekarboniseringsinvesteringer i ti lavindkomstmedlemsstater<sup>51</sup>. I 2021-30 anslås den at samle ca. 48,2 mia. EUR<sup>52</sup> fra auktionering af over 643 mio. kvoter<sup>53</sup>. Mindst 70 % af disse midler bør støtte prioriterede investeringer, der hjælper de støttemodtagende medlemsstater med at fremme deres omstilling til klimaneutralitet.

Fonden blev operationel i januar 2021, og de fleste støttemodtagende medlemsstater er siden begyndt at gennemføre den på nationalt plan. Der er stillet i alt 3,3 mia. EUR fra fonden til rådighed for Kroatien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Litauen, Polen, Rumænien og Slovakiet. Disse ressourcer dækker 71 investeringer, herunder forbedringer af energieffektiviteten på tværs af forskellige sektorer (Litauen og Polen), solcelleanlæg (Tjekkiet og Rumænien), energilagring (Ungarn) og modernisering af elnet (Slovakiet).

Den første række rapporter om gennemførelsen af moderniseringsfonden foreligger allerede. Dette omfatter årsberetningen fra investeringskomitéen<sup>54</sup> og medlemsstaternes nationale rapportering<sup>55</sup>.

### 3.4.4. Kompensation for indirekte kulstofomkostninger

Medlemsstater kan yde statsstøtte som kompensation til en række energiintensive industriers kulstofomkostninger fra indirekte emissioner, navnlig fra høje elpriser som følge af, at elværkerne vælter deres omkostninger til køb af kvoter over på forbrugerne. Kommissionen vedtog EU ETS-retningslinjerne for statsstøtte for at harmonisere gennemførelsen af kompensation for indirekte kulstofomkostninger medlemsstaterne imellem og for at minimere

<sup>48</sup> [Third call for large-scale projects](#), GD for Klima, 3.11.2022.

<sup>49</sup> [COM/2022/230 final](#) — Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: *REPowerEU-planen* af 18.5.2022.

<sup>50</sup> [COM\(2022\) 416 final](#) — Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af innovationsfonden, herunder den evaluering, der er omhandlet i artikel 24 i forordning (EU) nr. 1031/2010 af 26.8.2022.

<sup>51</sup> De støttemodtagende medlemsstater omfatter Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn.

<sup>52</sup> Det samlede anslåede budget baseret på en kulstofpris på 75 EUR pr. ton.

<sup>53</sup> Dette antal omfatter kvoter, som medlemsstaterne har overført til moderniseringsfonden fra deres respektive puljer i henhold til artikel 10, stk. 2b, og artikel 10c i EU ETS-direktivet — de andre EU ETS-solidaritetsmekanismer. Den mængde, som moderniseringsfondens starter med, er knap 276 mio. kvoter.

<sup>54</sup> Modernisation Fund — [Investment Committee Annual Report 2021](#), GD for Klima, 15.3.2022.

<sup>55</sup> Modernisation Fund — [Beneficiary Member States' 2021 annual reports](#), GD for Klima, 30.6.2022.

konkurrencefordrejninger på det indre marked. Disse retningslinjer vedrørte i første omgang de indirekte omkostninger, der påløb fra 2013 til 2020<sup>56</sup>. Retningslinjerne blev revideret i 2020 for at dække perioden 2021-2030<sup>57</sup>.

I 2021 udbetalte medlemsstaterne kompensation for indirekte omkostninger, der blev afholdt af anlæg i 2020. Disse falder stadig ind under de tidligere retningslinjer for statsstøtte. Der foreligger endnu ikke data om kompensation for indirekte omkostninger i 2021. De fleste medlemsstater, der valgte at starte eller fortsætte med at kompensere for indirekte omkostninger efter 2021, har allerede anmeldt deres ordninger til Kommissionen og modtaget statsstøttegodkendelse i henhold til de reviderede retningslinjer. Næste års rapport vil være den første, der dokumenterer kompensation for indirekte omkostninger, der er udbetalt i henhold til de nye retningslinjer.

De indirekte omkostninger steg i takt med kulstofprisen. Som følge heraf valgte flere medlemsstater at kompensere for indirekte omkostninger. I 2021 udbetalte Tjekkiet og Italien for første gang kompensation, hvilket bragte det samlede antal medlemsstater med kompensationsordninger op på 14.

Senest tre måneder efter udgangen af hvert år skal medlemsstater, der har en kompensationsordning for indirekte omkostninger, offentliggøre den samlede udbetalte kompensation, 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 2021 (for indirekte omkostninger afholdt i 2020). Kompensationsbeløbene sammenlignes også med auktionsindtægterne i 2020<sup>58</sup>.

Tabel 4. Kompensation udbetalt i 2021 for indirekte omkostninger i 2020.

Medlemsstat	Kompensation udbetalt for indirekte omkostninger i 2020 [mio. EUR]	Antal støttemodtagere	Auktionsindtægter i 2020 [mio. EUR]	Andel af auktionsindtægter anvendt til kompensation af indirekte omkostninger
BE (FL)	137,1	108	353,0	44,5 %
BE (WL)	20,0	34		
CZ	41,5	30	718,1	5,8 %
DE	833,0	893	2 641,8	31,5 %
EL	68,3	50	501,2	13,6 %
ES	179,0	210	1 222,3	14,6 %
FI	106,3	59	218,2	48,7 %

<sup>56</sup> Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012, [EUT C 158](#) af 5.6.2012, s. 4.

<sup>57</sup> Retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger som led i systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2021 ([EUT C 317](#) af 25.9.2020, s. 5).

<sup>58</sup> Eksklusive indtægter fra auktionering af luftfartskvoter.

FR	391,0	325	714,7	54,7 %
IT	90,0	187	1 274,6	7,1 %
LT	1,0	1	86,3	1,2 %
LU	15,9	3	16,8	94,9 %
NL	172,2	92	437,3	39,4 %
PL	183,3	70	3 155,4	5,8 %
RO	131,8	43	801,3	16,4 %
SK	11,0	10	241,9	4,6 %

Den samlede kompensation for indirekte omkostninger, som de 14 medlemsstater har udbetalt i 2021, beløb sig til godt 2,38 mia. EUR. Det er næsten 1 mia. EUR mere end i 2020<sup>59</sup>. Dette skyldes hovedsagelig stigningen i den kulstofpris, der anvendes til at beregne kompensationer. Den anvendte kulstofpris for 2021 udgjorde 25,20 EUR, hvilket er en stigning i forhold til 2019, hvor prisen var 16,15 EUR. De fleste ordninger har ikke et fast budget, men kompenserer op til et vist maksimum, der bestemmes af de påløbne indirekte kulstofomkostninger og de grænser, der er fastsat i retningslinjerne for statsstøtte. Generelt udbetaler medlemsstater, der ikke har et fast loft for udbetaling, såsom Litauen eller Slovakiet, mindre kompensation.

Kompensationen for indirekte omkostninger steg også relativt set. Den samlede kompensation for indirekte omkostninger, der blev afholdt i 2020, udgjorde 19,2 % af de auktionsindtægter, der blev indsamlet af de 14 medlemsstater samme år. I 2021 brugte de i gennemsnit 27,3 % af deres auktionsindtægter på at kompensere for indirekte kulstofomkostninger.

Medlemsstater, der bruger mere end 25 % af deres auktionsindtægter på kompensation for indirekte omkostninger i et givet år, skal også offentliggøre en rapport, der forklarer, hvorfor de overskred denne tærskel. I 2021 brugte seks medlemsstater mere end 25 % af deres auktionsindtægter på kompensation for indirekte omkostninger: Luxembourg, Finland, Frankrig, Belgien, Nederlandene og Tyskland. Dette skyldtes hovedsagelig, at stigningen i kulstofpriserne (og dermed de indirekte omkostninger) var forholdsmæssigt højere end stigningen i auktionsindtægterne, idet markedsstabilitetsreserven stadig reducerede auktionsmængderne. Andelen af emissioner fra energiintensive industrier i nogle af de 14 medlemsstater steg også i forhold til deres historiske emissioner, der danner grundlag for beregningen af deres auktionsandele.

### 3.5. Emissionsreduktioner i EU ETS

I 2021 udgjorde emissioner fra stationære anlæg 1 335 mio. ton CO<sub>2</sub>e. Det var 6,6 % højere end i 2020, men stadig 5,6 % lavere end i 2019<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> I 2020 udbetalte medlemsstaterne kompensation for indirekte omkostninger, der blev afholdt i 2019.

<sup>60</sup> I begge tilfælde blev der foretaget en sammenligning med de justerede verificerede emissioner for 2020 og 2019, eksklusive Det Forenede Kongerige og med undtagelse af elproducenter i Nordirland.

Hidtil er emissionsreduktioner fra stationære anlæg hovedsagelig drevet af elsektoren (el- og varmeproduktion, herunder en del af den industrielle varme). I 2021 oplevede energisektoren imidlertid en stigning på 8,4 % i emissionerne. Dette skyldtes hovedsagelig en højere efterspørgsel efter elektricitet i forbindelse med den økonomiske genopretning efter covid-19-pandemien og en øget anvendelse af kul som følge af en stigning i priserne på fossile brændstoffer. Ikke desto mindre var de samlede emissioner fra elsektoren i 2021 dog stadig 8,1 % under 2019-niveauet, og efterspørgslen efter elektricitet var stort set den samme i de to år.

Emissionerne fra industrianlæg steg også i 2021 med 4,6 % i forhold til 2020. Der blev konstateret store stigninger i de fleste sektorer, herunder jern og stål og kemikalier. Dette blev udløst af den økonomiske genopretning efter pandemien, som var præget af en stigning på 5,3 % i EU-27's BNP mellem 2020 og 2021. Dog var industriemissionerne i 2021 2,6 % lavere end i 2019, selv om den samlede industriproduktion i begge år var stort set den samme<sup>61</sup>.

Tabel 5 viser udviklingen i ETS-emissioner fra stationære anlæg siden 2013.

---

<sup>61</sup> [Industrial production statistics](#), Eurostat, august 2022.

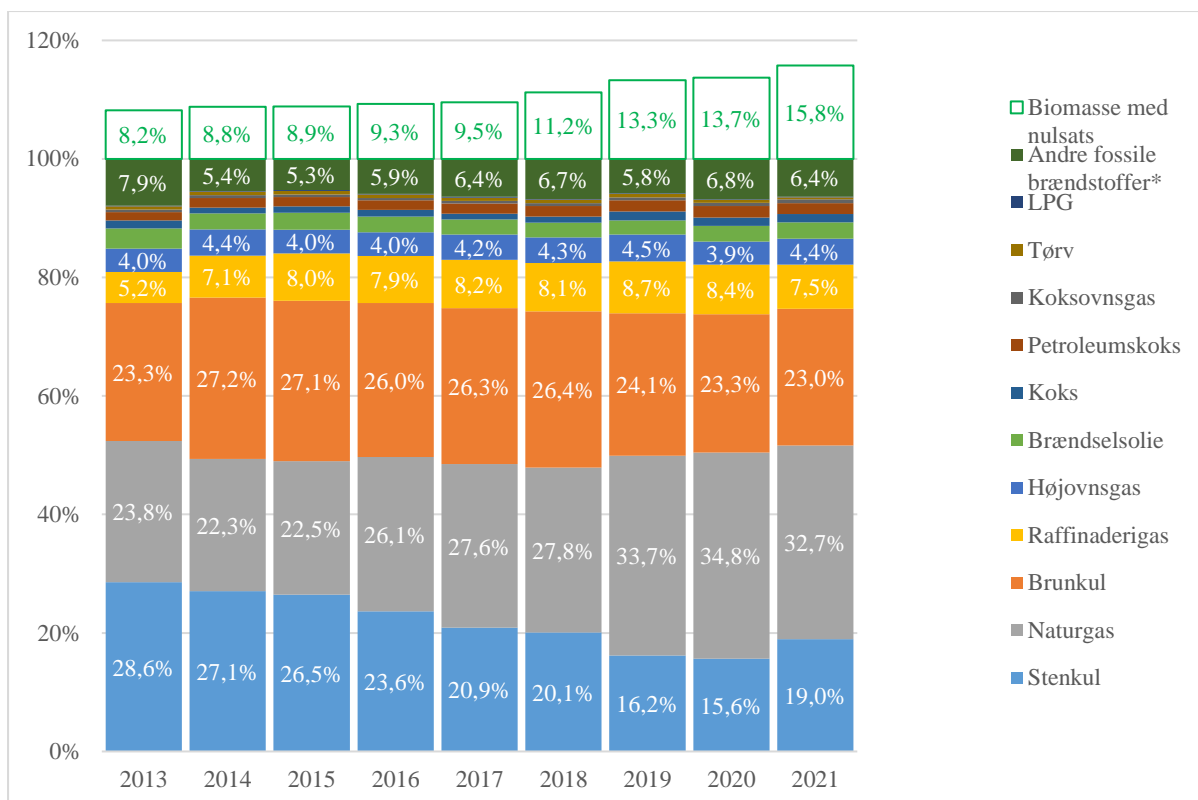
Tabel 5. Verificerede emissioner fra stationære anlæg.

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>62</sup>
<b>Verificerede emissioner fra stationære anlæg</b>	1 908	1 814	1 803	1 751	1 755	1 683	1 530	1 356	1 335
<b>Ændring fra år til år</b>	–	–4,9 %	–0,6 %	–2,9 %	0,2 %	–4,1 %	–9,1 %	–11,4 %	6,6 %
<b>Verificerede emissioner fra el- og varmeproduktion</b>	1 191	1 100	1 091	1 046	1 036	964	822	696	707
<b>Ændring fra år til år</b>	–	–7,7 %	–0,8 %	–4,1 %	–1,0 %	–7,0 %	–14,7 %	–15,3 %	8,4 %
<b>Verificerede emissioner fra industriproduktion</b>	717	714	712	705	719	719	708	659	631
<b>Ændring fra år til år</b>	–	–0,4 %	–0,3 %	–1,0 %	2,0 %	0,1 %	–1,6 %	–6,9 %	4,6 %

Figur 3 viser tendensen i ETS-emissionerne efter brændstoftype i 2021 sammenlignet med fase 3 i EU ETS.

De vigtigste energikilder i EU ETS i 2021 omfattede stenkul, brunkul (og subbituminøst kul) og naturgas. I de foregående år er andelen af naturgas steget gradvist, da den erstatter stenkul og i mindre omfang brunkul. I 2021 steg andelen af emissioner fra stenkul imidlertid med 3,4 % i forhold til 2020. Andelen af både brunkul og naturgas faldt parallelt hermed. Dette hang sammen med de stigende priser på fossile brændstoffer.

<sup>62</sup> Fra 2021 omfatter EU ETS ikke længere emissioner fra Det Forenede Kongerige. Kun emissioner fra elproducenter i Nordirland er medtaget.



Figur 3. Emissioner efter brændstoftype som andel af de årlige emissioner fra fossile brændstoffer. Fossile brændstoffer udgør i alt op til 100 %, og biomasse kommer oven i. Etiketter vises ikke, hvis brændstoffet aldrig overstiger 3 % af den samlede mængde \* = ikke dækket af de øvrige specificerede brændstoffer.

Det blev rapporteret, at i alt 2 153 anlæg har brugt biomasse i 2021. Dette udgør 24,6 % af alle rapporterende anlæg i EU ETS, hvilket er en stigning fra 22,5 % i 2020. Emissionerne varierer efter brændstoftype, men emissioner, som der skulle returneres kvoter for, ville have været 15,8 % højere, hvis emissionerne fra biomasse med nulsats blev medregnet som fossile emissioner.

1. januar 2023<sup>63</sup> træder nye kriterier for bæredygtighed og emissionsbesparelser i henhold til direktivet om vedvarende energi<sup>64</sup> 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.

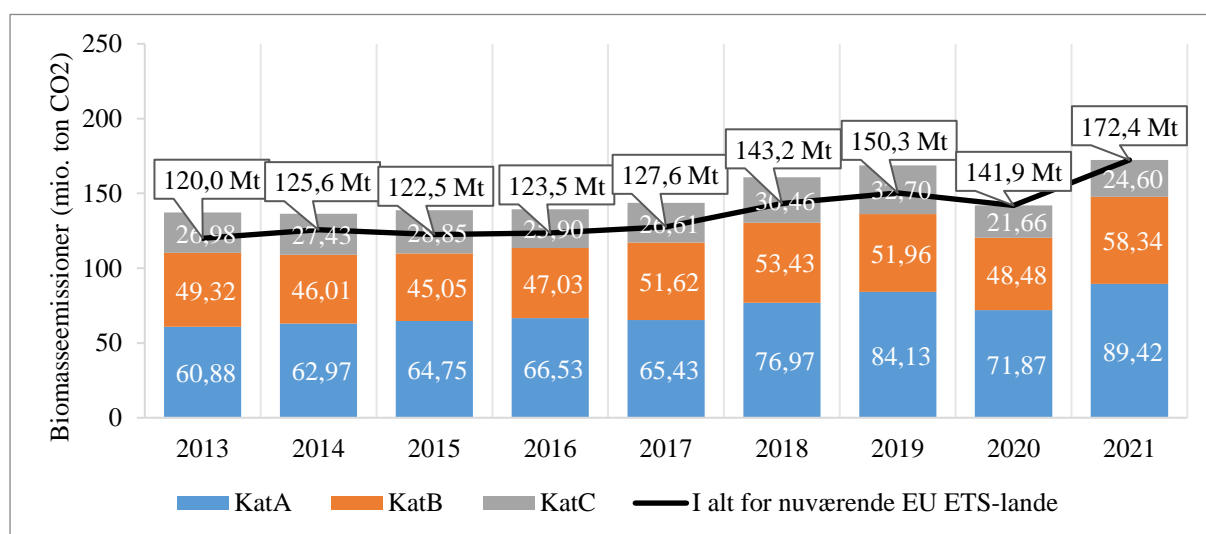
Biomassebrændsler, der opfylder de gældende bæredygtighedskriterier, eller som ikke er omfattet af disse kriterier, kan betragtes som værende med nulsats. Det betyder, at deres CO<sub>2</sub>-emissioner ikke tæller som fossilt CO<sub>2</sub>. Operatørerne behøver ikke at returnere ETS-kvoter for disse emissioner med nulsats. Emissionerne fra biomasse med nulsats vises derfor i figur 3 oven i emissionerne fra fossile brændstoffer.

<sup>63</sup> Artikel 38, stk. 6, 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](#).

<sup>64</sup> 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, s. 82).

Figur 4 viser, hvordan nulsatsemissioner fra biomasse fordeles mellem kategori A-, B- og C-anlæg i EU ETS. Opdelingen omfatter ikke absorptionsfasen og emissionernes nettoværdi. Der var en klar stigning i nulsatsemissionerne fra biomasse fra 142 mio. ton i 2020 til 172 mio. ton i 2021.

Emissionerne fra biomasse uden nulsats forblev minimale på ca. 1,5 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter, og de udgjorde lidt over 0,1 % af de samlede ETS-emissioner fra stationære anlæg. Selv om denne andel er næsten den samme som i 2020, 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.



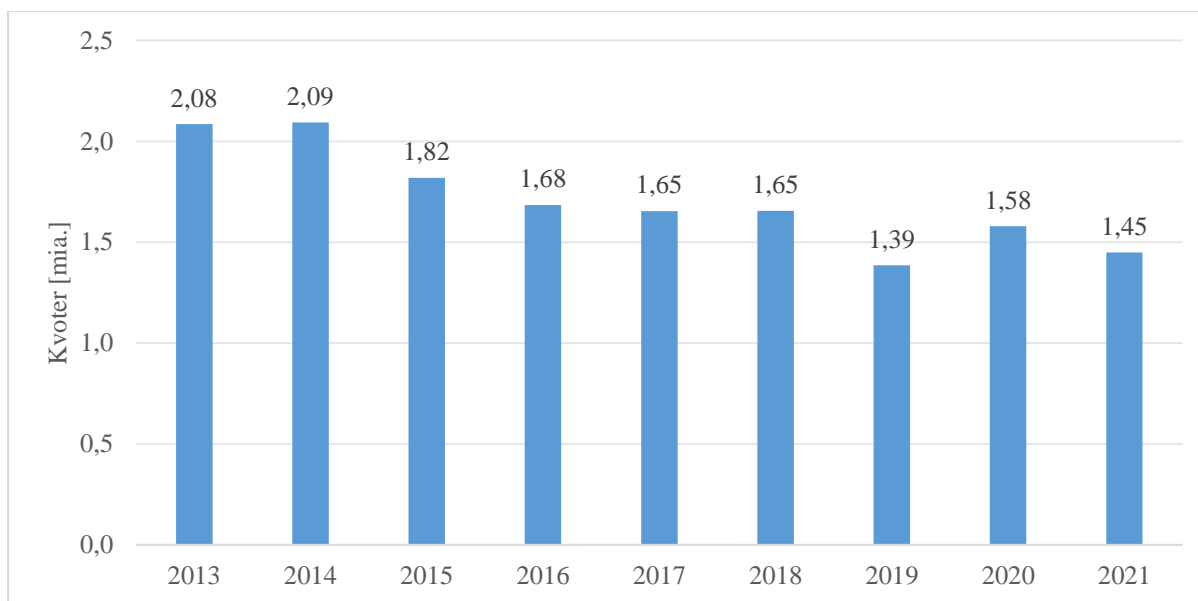
Figur 4. Emissioner fra biomasse med nulværdi i 2021 sammenlignet med fase 3 (2013-20). Emissioner vises i mio. ton CO<sub>2</sub>e.

### 3.6. Ligevægt mellem udbud og efterspørgsel

I begyndelsen af fase 3 i 2013 var EU ETS kendetegnet ved en stor strukturel ubalance mellem udbud og efterspørgsel af kvoter. Kvotemarkedet havde et overskud på 2,1 mia. kvoter. Kommissionen har truffet både kort- og langsigtede foranstaltninger for at rette op på denne ubalance. Som en kortsigtet foranstaltning udsatte Kommissionen auktioneringen af 900 mio. kvoter fra 2014-16 til 2019-20. Som en langsigtet løsning oprettede den markedsstabilitetsreserven (MSR) i 2015.

Markedsstabilitetsreserven justerer auktionsmængderne i henhold til forud fastsatte tærskler for den samlede mængde kvoter i omsætning (TNAC). Dette fremmer balancen og modstandsdygtigheden på EU's kvotemarked. Markedsstabilitetsreserven begyndte at fungere i 2019 og tog kvoter ud af omsætning ved at reducere medlemsstaternes auktionsmængder i hvert af de efterfølgende år. De 900 mio. kvoter, for hvilke auktioneringen oprindeligt var blevet udsat, blev også overført til reserven.

I 2021 steg emissionerne i forhold til 2020, selv om de fortsat lå under niveauet før pandemien i 2019. Dette gav anledning til et overskud på 1 449 mio. kvoter — mindre end i 2020, men lidt mere end i 2019. Figur 5 viser overskuddet af kvoter i EU ETS siden 2013.



Figur 5. Overskud af kvoter i EU ETS (2013-21).

Siden midten af maj 2017 har Kommissionen regelmæssigt offentliggjort TNAC for det foregående år. I maj 2022 offentliggjorde Kommissionen den sjette udgave af TNAC<sup>65</sup>, som opgjorde i alt 1 449 214 182 kvoter. På grund af det overskud, der oversteg den foruddefinerede tærskel, blev kvoterne igen overført til markedsstabilitetsreserven, hvilket reducerede auktionsmængderne for 2022 og 2023.

Dermed reducerede markedsstabilitetsreserven auktionsmængderne med næsten 350 mio. kvoter fra september 2022 til august 2023. Tabel 3.1 i tillæg 3 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder en oversigt over bidrag fra markedsstabilitetsreserven til de enkelte ETS-lande i 2022.

I 2021 gennemførte Kommissionen den første revision af markedsstabilitetsreserven som led i det bredere initiativ til at gennemføre den europæiske grønne pagt<sup>66</sup>. Gennemgangen viste, at markedsstabilitetsreserven har fungeret godt og opfyldt sit formål. Dette har bidraget til at reducere overskuddet og give et robust CO<sub>2</sub>-prissignal, selv under covid-19-pandemien. Siden 2019 er der blevet overført over 1,4 mia. kvoter til reserven. Hvert år blev 24 % af det foregående års overskydende kvoter overført til reserven, og 887 mio. kvoter blev ikke tildelt i 2013-20.

Ved den første gennemgang foreslog Kommissionen, at markedsstabilitetsreserven fortsat skulle afhjælpe den ubalance, der er opstået på EU's kvotemarked, og reagere på eventuelle efterspørgselschok (som det, der er forårsaget af covid-19-pandemien). Kommissionen foreslog i den forbindelse at fastholde tilførselsraten på 24 % og justere reservens operationelle parametre.

<sup>65</sup> Berigtigelse til meddelelse fra Kommissionen — Offentliggørelse af det samlede antal kvoter i omsætning i 2021 med henblik på markedsstabilitetsreserven under EU's emissionshandelssystem, som er oprettet ved direktiv 2003/87/EF, og af antallet af ikketildelte kvoter i perioden 2013-2020 ([EUT C 272](#) af 15.7.2022, s. 25).

<sup>66</sup> [COM/2021/571 final](#) — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår den mængde kvoter, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven for Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030, 14.7.2021.



## 4. Luftfart

EU ETS har reguleret emissioner fra luftfartssektoren siden 2012. Juridisk set dækker systemet alle udgående flyvninger og, medmindre de er fritaget, alle indgående flyvninger til Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (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)<sup>67</sup>. Denne afgørelse blev efterfølgende forlænget to gange frem til 2023.

Fra den 1. januar 2020 omfatter EU ETS også emissioner fra udgående flyvninger til Schweiz<sup>68</sup>. Det schweiziske emissionshandelssystem gælder for flyvninger, der afgår til EØS-lufthavne. Dette sikrer lige konkurrencevilkår på ruter i begge retninger.

Fra den 1. januar 2021 finder EU ETS fortsat anvendelse på udgående flyvninger til Det Forenede Kongerige, mens Det Forenede Kongeriges emissionshandelssystem finder anvendelse på flyvninger, der afgår til EØS-lufthavne. Dette fastholder CO<sub>2</sub>-prisdækningen af luftfartsemissioner på trods af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

I 2021 blev der udstedt 28,3 mio. luftfartskvoter i overensstemmelse med det ajourførte anvendelsesområde for EU ETS. Gratistildelingen udgjorde lidt over 24 mio. kvoter. Desuden modtog luftfartøjsoperatører, der administreres af nationale administratorer i EØS, ca. 0,5 mio. schweiziske luftfartskvoter gratis under det schweiziske emissionshandelssystem. Til sammenligning blev ca. 3,8 mio. luftfartskvoter bortauktioneret i 2021. Fra 2021 er loftet for luftfarten sat til at falde med 2,2 % om året.

Luftfartsemissionerne nåede et rekordhøjt niveau i 2019, hvorefter det faldt kraftigt i 2020 som følge af covid-19-pandemien og de dermed forbundne rejserestriktioner. I 2021 udgjorde emissionerne fra luftfartøjsoperatører 27,9 mio. ton CO<sub>2</sub>e (herunder ca. 0,3 mio. ton under det schweiziske emissionshandelssystem). Det er ca. 30 % mere end i 2020, men stadig 50 % mindre end før pandemien i 2019. Det er vigtigt at bemærke, at denne sammenligning er foretaget ved hjælp af justerede værdier for 2020- og 2019-emissioner for at tage højde for det ændrede anvendelsesområde for EU ETS for luftfarten fra 2021<sup>69</sup>. Denne justering omfatter ikke flyvninger, der ankommer fra Det Forenede Kongerige.

Tabel 6 viser den mængde kvoter, der er tildelt gratis og bortauktioneret i luftfartssektoren, samt mængden af verificerede emissioner fra luftfartøjsoperatører.

---

<sup>67</sup> Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 377/2013/EU af 24. april 2013 om midlertidig fravigelse fra direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet ([EUT L 113](#) af 25.4.2013, s. 1).

<sup>68</sup> Aftale mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner ([EUT L 322](#) af 7.12.2017, s. 3).

<sup>69</sup> Justerede verificerede emissioner, undtagen for flyvninger der ankommer fra Det Forenede Kongerige: 21,5 ton i 2020 og 55,8 mio. ton i 2019.

Tabel 6. Luftfartøjsoperatører — verificerede emissioner, gratistildeling og auktionerede kvoter.

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Verificerede emissioner (mio. ton CO<sub>2</sub>e)</b>	53,5	54,8	57,1	61,5	64,4	67,5	68,2	25,2	27,9
<b>Ændring fra år til år</b>	-	2,5 %	4,1 %	7,7 %	4,8 %	4,8 %	1 %	-63 %	30 % <sup>70</sup>
<b>Gratistildeling (EU27 + Island. Liechtenstein. og Norge + Det Forenede Kongerige + Schweiz)<sup>71,72</sup></b>	32,4	32,4	32,1	32,0	33,1	31,3	31,3 <sup>73</sup>	32,5 <sup>74</sup>	24,0 <sup>75</sup>
<b>Gratistildeling fra den særlige reserve for nytilkomne og hurtigt voksende operatører</b>	0	0	0	0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,3
<b>Mængde af bortauktionerede kvoter<sup>76</sup></b>	0	9,3	16,4	6,0	4,7	5,6	5,5	9,2	3,8

<sup>70</sup> I betragtning af det ændrede anvendelsesområde for EU ETS for luftfarten (omfatter ikke længere flyvninger, der ankommer fra Det Forenede Kongerige).

<sup>71</sup> Schweiz er kun inkluderet i data for 2020 og 2021.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Når der tages hensyn til det antal, der blev tilbageholdt som følge af nedlukningen af luftfartøjsoperatører, ville den faktiske tildeling for 2019 være 4 mio. lavere end det angivne tal (se fodnote 8 i meddelelse C/2020/8643, EUT C 428 af 11.12.2020, s. 1). Den tildeling for Det Forenede Kongerige (4,31 mio. kvoter af det samlede antal for 2019), som blev suspenderet i 2019 på grund af de af Kommissionen vedtagne beskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af miljøintegriteten for EU ETS i tilfælde, hvor EU-lovgivningen ophører med at gælde for en medlemsstat, der trækker sig ud af EU, blev genoptaget i 2020.

<sup>74</sup> Der tages i dette antal højde for afgående flyvninger fra EØS til Schweiz og mellem EØS og Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med udtrædelsesaftalen.

<sup>75</sup> Under hensyntagen til ændringen af anvendelsesområdet for emissioner (omfatter ikke længere flyvninger, der ankommer fra Det Forenede Kongerige).

<sup>76</sup> Mængden af kvoter til luftfart, der blev bortauktioneret i perioden 2013-15, afspejler beslutningen om at "sætte uret i stå" og begrænse ETS-forpligtelsen for luftfartssektoren til kun at gælde flyvninger inden for EØS (afgørelse 377/2013/EU). Overholdelsen for luftfartssektoren blev udsat for 2013 (forordning 421/2014). For luftfartsemissioner i 2013 og 2014 fandt overholdelsen sted mellem januar og april 2015.

- Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 377/2013/EU af 24. april 2013 om midlertidig fravigelse fra direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet ([EUT L 113](#) af 25.4.2013, s. 1).
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 421/2014 af 16. april 2014 ([EUT L 129](#) af 30.4.2014, s. 1).

ICAO-forsamlingen vedtog en resolution om CO<sub>2</sub>-kompensation og -reduktion for international luftfart (CORSIA) i oktober 2016. Hovedformålet er at kompensere for CO<sub>2</sub>-emissioner fra international luftfart over en vis referenceværdi. Ordningen blev officielt lanceret i 2021 og er udtrykkeligt frivillig indtil 2026. Det er endnu ikke klart, om alle forpligtede lande vil anvende den — nogle har taget forbehold over for ordningen (f.eks. Kina). Det var på baggrund af CORSIA-beslutningen, at begrænsningen af EU ETS' intraeuropæiske anvendelsesområde for luftfart var blevet forlænget indtil udgangen af 2023.

I henhold til CORSIA bør de deltagende stater forpligte luftfartsselskaber, der er etableret i disse lande, til at kompensere for emissioner over en vis referenceværdi, hvilket oprindeligt blev defineret som gennemsnittet af 2019- og 2020-niveauerne, ved at købe og annullere internationale kreditter. I oktober 2021 besluttede ICAO-forsamlingen at ændre ordningens referenceværdi for perioden 2024-35 til 85 % af emissionerne i 2019.

Som led i den politiske pakke til gennemførelse af den europæiske grønne pagt foreslog Kommissionen en reform af EU ETS for luftfart<sup>77,78</sup>. Forslaget har til formål at gennemføre CORSIA i EU-retten på en måde, der er i overensstemmelse med EU's klimamål for 2030 for hele økonomien og øge klimainsatsen over tid. Kommissionen foreslog i den forbindelse at opretholde EU ETS-rammen og prissignalet for flyvninger inden for EØS og hvor det er relevant at anvende CORSIA-ordningen på flyvninger uden for EØS.

Den globale luftfarts samlede indvirkning på klimaet er betydeligt højere end CO<sub>2</sub>-komponenten alene, hvilket EU ETS i øjeblikket regulerer. De samlede virkninger fra luftfarten skønnes at være 2-4 gange større end CO<sub>2</sub>-emissionerne, når der tages hensyn til ikke-CO<sub>2</sub>-effekter<sup>79</sup>. Det er relevant at gøre noget ved disse emissioner, da Det Mellemlandslige Panel om Klimaændringer (IPCC) i sin sjette vurderingsrapport om modvirkning af klimaændringer<sup>80</sup> 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.

## 5. Markedstilsyn

EU's kvotemarked styres af et solidt regelsæt for markedstilsyn. Emissionskvoter på både spot- og derivatmarkedet klassificeres som finansielle instrumenter i henhold til direktivet om

---

<sup>77</sup> [COM/2021/552 final](#) — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for økonomien som helhed og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning.

<sup>78</sup> [COM/2021/567 final](#) — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 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.

<sup>79</sup> [COM/2020/747 final](#) — Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, ajourført analyse af de ikke-CO<sub>2</sub>-relaterede virkninger af luftfart og potentielle politiske foranstaltninger, jf. artikel 30, stk. 4, i direktivet om EU's emissionshandelssystem af 23.11.2020.

<sup>80</sup> IPCC (2022), [Mitigation of Climate Change — Summary for Policymakers](#), Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report.

markeder for finansielle instrumenter<sup>81</sup> (MiFID-direktivet). Denne klassificering afspejles også i afledt ret, herunder auktioneringsforordningen<sup>82</sup>, som regulerer det primære marked (kvoteauktioner). Samlet set er handel på EU's kvotemarked underlagt den samme reguleringsordning som EU's finansielle markeder.

Tilsynet med EU's kvotemarked deles mellem finansmyndighederne i alle 27 medlemsstater<sup>83</sup> og koordineres af den europæiske tilsynsmyndighed, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA). De overvåger markedsdeltagernes adfærd gennem omfattende rapporterings- og gennemsigtighedskrav. Forordningen om markedsmisbrug<sup>84</sup> 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.

Reglerne for tilsyn med de finansielle markeder beskytter integriteten og gennemsigtigheden af EU's kvotemarked. Den etablerede ramme har fungeret godt. Nogle interessenter har ikke desto mindre fremsat påstande om overdreven prisspekulation på baggrund af stigende kulstofpriser i 2021. For at se nærmere på disse bekymringer pålagde Kommissionen ESMA at analysere handelsadfærden på EU's kvotemarked<sup>85</sup>.

Efter den foreløbige vurdering<sup>86</sup> offentliggjorde ESMA den endelige rapport om emissionskvoter og tilknyttede derivater i marts 2022<sup>87</sup>. Den er en af de mest omfattende vurderinger af EU's kvotemarked siden dets start i 2005, og den er baseret på data, der er indsamlet direkte fra tilsynsmyndighederne for de finansielle markeder. Rapporten indeholder også politiske anbefalinger med henblik på at forbedre markedets funktion. Rapporten hovedkonklusion er, at kvotemarkedet fungerer korrekt, og at de observerede prisbevægelser er i overensstemmelse med de grundlæggende markedsforhold. Denne konklusion blev også bekræftet uafhængigt af Den Europæiske Centralbank, som offentliggjorde sin analyse i april 2022<sup>88</sup>.

### 5.1. Konklusioner i ESMA-rapporten

Kulstofprisen steg i løbet af 2021 og første halvdel af 2022. ESMA's rapport bekræfter, at denne udvikling og den dermed forbundne volatilitet er i overensstemmelse med de

---

<sup>81</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU ([EUT L 173](#) af 12.6.2014, s. 349).

<sup>82</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 af 12. november 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet ([EUT L 302](#) af 18.11.2010, s. 1).

<sup>83</sup> Listen over nationale kompetente myndigheder, der er ansvarlige i henhold til forordningen om markedsmisbrug, kan findes på [ESMA's webside](#).

<sup>84</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF ([EUT L 173](#) af 12.6.2014, s. 1).

<sup>85</sup> Som før, COM(2021) 660 final.

<sup>86</sup> [ESMA70-445-7](#), ESMA Preliminary report on emission allowances, 11.11.2021.

<sup>87</sup> [ESMA70-445-38](#), ESMA Final report on emission allowances, 28.3.2022.

<sup>88</sup> Ampudia, M., Bua, G., Kapp, D. and Salakhova, D., [The role of speculation during the recent increase in EU emissions allowance prices](#), ECB Economic Bulletin, Issue 3/2022.

grundlæggende markedsforhold. Omend mange faktorer kan påvirke prisen på kvoter, er ESMA enig med de fleste analytikere om de vigtigste faktorer bag prisstigningen i 2021/22.

Nærmere bestemt er efterspørgslen efter kvoter steget, først som følge af den økonomiske genopretning efter covid-19-pandemien og dernæst på grund af skiftet fra naturgas til andre fossile brændstoffer som følge af stigende gaspriser. Desuden foregriber markedet allerede vedtagelsen af politiske reformer under den foreslåede lovgivningspakke med henblik på at gennemføre den europæiske grønne pagt, hvilket bl.a. vil resultere i et mere begrænset udbud af kvoter i fremtiden.

EU's kvotemarked har også reageret på pludselige chok på kort sigt, såsom covid-19-pandemien og de tilknyttede økonomiske virkninger samt krigen i Ukraine og den dermed forbundne energikrise.

ESMA's rapport afdækker ingen væsentlige uregelmæssigheder i markedets funktion ud fra et finansielt tilsynsperspektiv. Både det primære marked og de sekundære markeder for derivatkontrakter fungerer i det store og hele efter hensigten. Størstedelen af handelen foregår på sekundære markeder gennem derivatkontrakter (90 % af mængderne). Disse kontrakter gør det muligt for overholdelsesenheder og andre ikke-finansielle enheder (kommercielle enheder) at sikre deres prisrisiko.

Der er i rapporten heller ikke fundet belæg for overdreven prisspekulation fra finansielle enheders side, der er til skade for overholdelsesenheder. Operatørerne er fortsat den fremherskende kategori af deltagere på såvel det primære som det sekundære marked. Selv om der findes investeringsfonde og andre finansielle enheder, der generelt kan forbindes med spekulativ adfærd, er deres andel kun steget en smule siden 2018, og denne andel er fortsat generelt lav (under 8 %). De nationale kompetente myndigheder har heller ikke indberettet tilfælde af markedsmissbrug eller insiderhandel.

ESMA's rapport bekræfter den vigtige rolle, som den finansielle sektor spiller i forbindelse med kvotemarkedets funktion ved at tilvejebringe likviditet og servicere overholdelsesenheder i forbindelse med opnåelse af emissionskvoter. ETS-operatører forvalter hovedsagelig deres overholdelsesforpligtelser ved at købe derivatkontrakter, navnlig "futures". Disse giver dem ret til en fremtidig levering af kvoter til en på forhånd fastsat pris. Modparterne i disse handler er overvejende finansielle enheder (investeringselskaber og banker). Deres deltagelse på markedet giver således ETS-operatørerne flere muligheder for at håndtere prisrisici og frigøre yderligere kapital til langsigtede investeringer.

Finansielle enheder spiller også en vigtig rolle med hensyn til at formidle kvoter til andre markedsdeltagere, navnlig små og mellemstore ETS-operatører, som handler på sekundære markeder. Samlet set bemærkede ESMA, at der var større deltagelse på de sekundære markeder end ved auktioner. ESMA bekræftede også, at de største deltagere var aktive både på auktioner og på de sekundære markeder ved at sælge kvoter til andre deltagere. For mange ETS-operatører kan det være mere praktisk og omkostningseffektivt at opnå kvoter med henblik på overholdelse gennem sådanne formidlere, herunder finansielle enheder.

### 5.1.1. Politiske anbefalinger fra ESMA

ESMA's rapport indeholder en række politiske anbefalinger med henblik på at forbedre overvågningen og øge gennemsigtigheden på EU's kvotemarked. Kommissionen overvejer nu nøje disse anbefalinger samt de målrettede foranstaltninger og tilpasninger, der kan være nødvendige for at gennemføre dem.

Rapporten præsenterer desuden to spørgsmål, som de politiske beslutningstagere skal overveje uden at fremsætte nogen anbefalinger: indførelse af positionslofter og centraliseret markedsovervågning. ESMA foreslår, at der som opfølgning foretages en yderligere tilbundsgående vurdering for at undgå eventuelle negative virkninger.

Kommissionen vil fortsat nøje overvåge kvotemarkedernes funktion, vurdere ESMA's henstillinger og opretholde et tæt samarbejde med de nationale myndigheder for at sikre markedsintegriteten.

## 6. Overvågning, rapportering og verifikation af emissioner

I fase 4 (2021-30) finder de etablerede rammer for overvågning, rapportering, verifikation og akkreditering i EU ETS fortsat anvendelse. Disse krav er harmoniseret i overvågnings- og rapporteringsforordningen (MRR)<sup>89</sup> og i akkrediterings- og verifikationsforordningen (AVR)<sup>90</sup>.

Hvert år rapporterer landene, hvordan det går med gennemførelsen af EU ETS i overensstemmelse med artikel 21 i EU ETS-direktivet. Disse data giver indsigt i den overvågnings-, rapporterings-, verificerings- og akkrediteringsramme, der sikrer, at systemet fungerer effektivt.

### 6.1. Overvågning af emissioner

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

MRR kræver, at både anlæg og luftfartøjsoperatører har en overvågningsplan, der er godkendt af den gældende nationale kompetente myndighed. Dette forhindrer, at de foretager et vilkårligt valg af overvågningsmetoder og tidsmæssige variationer.

---

<sup>89</sup> 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](#).

<sup>90</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/2067 af 19. december 2018 om verifikation af data og om akkreditering af verifikatorer i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF ([EUT L 334](#) af 31.12.2018, s. 94). Forordningen blev ændret i 2020 ved Kommissionens forordning (EU) 2020/2084. Se [konsolideret tekst](#).

I 2021 anvendte de fleste anlæg den beregningsbaserede metode<sup>91</sup> til at beregne deres emissioner. Kun 154 anlæg (1,8 %) i 22 lande rapporterede, at de anvendte systemer til kontinuerlig emissionsmåling (CEMS), næsten lige så mange anlæg som i 2020. CEMS anvendes mest i Tyskland og Tjekkiet. I 30 anlæg indeholdt de målte emissioner også biogen CO<sub>2</sub>. Omkring halvdelen af CEMS-anlæggene anvender metoden for mere end 95 % af deres emissioner, mens den anden halvdel anvender en kombination af CEMS og en beregningsbaseret metode.

Kun 11 lande rapporterede, at de anvendte den alternative metode. Den blev brugt til 31 anlæg, der dækkede ca. 2,5 mio. ton CO<sub>2</sub>e (fire anlæg mere end i 2020, men 0,4 mio. ton CO<sub>2</sub>e mindre). Ét anlæg i Nederlandene tegner sig for 52 % af de samlede indberettede emissioner ved hjælp af den alternative metode.

De fleste anlæg opfyldte de minimumsmetodetrin<sup>92</sup>, der blev fastsat i MRR i 2021. Det blev rapporteret, at kun 98 kategori C-anlæg (en stigning i forhold til 80 i 2020) for mindst én parameters vedkommende afveg fra kravet om at anvende de højeste metodetrin for større kildestrømme. De var beliggende i 18 forskellige lande og repræsenterede 13,6 % af kategori C-anlæg. 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.

I 2021 fik 405 kategori B-anlæg i 23 lande tilladelse til at udføre driften med en eller anden form for afvigelse fra standardkravene i MRR. Det er 21 % af alle kategori B-anlæg, den samme andel som i 2020.

## 6.2. Akkreditering og verifikation

Verifikatorer for emissionsovervågning i EU ETS skal akkrediteres af et nationalt akkrediteringsorgan for at foretage vurderinger i overensstemmelse med AVR. Dette sikrer, at verifikatorer kan operere med gensidig anerkendelse i alle EU ETS-lande, idet de udnytter det indre marked fuldt ud og sikrer tilstrækkelig adgang til tjenester.

I 2021 var der 106 akkrediterede verifikatorer for stationære anlæg og 23 for luftfart. Desuden rapporterede 26 lande, at mindst én udenlandsk verifikator var aktiv på deres territorium i 2021, 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 AVR anses for at være høj. Kun Norge indberettede to suspensioner, og kun Frankrig rapporterede, at en verifikators akkreditering blev trukket tilbage. Dette skal sammenlignes med, at der ikke var nogen suspensioner i 2020. Seks lande

---

<sup>91</sup> Den væsentligste årsag til dette er, at den målingsbaserede metode nødvendiggør betydelige ressourcer og knowhow til kontinuerlig måling af koncentrationen af de relevante drivhusgasser, som mange mindre operatører savner.

<sup>92</sup> I henhold til overvågnings- og rapporteringsforordningen skal alle operatører opfylde visse minimumsmetodetrin, hvor det er nødvendigt med større emissionskilder for at opfylde højere trin (dvs. inddragelse af mere pålidelig datakvalitet), mens der af hensyn til omkostningseffektiviteten gælder mindre strenge krav for mindre kilder.

begrænsede omfanget for syv verifikatorers akkreditering. I 2020 var det kun Tyskland, der gjorde dette for to verifikatorer.

Seks lande rapporterede, at de havde modtaget klager over verifikatorer i 2021 (én mere end i 2020). Det samlede antal klager (28) var imidlertid kun 57 % af antallet af klager i 2020. De fleste klager (93 %) var allerede blevet løst på indberetningstidspunktet (mod 86 % i 2020). Et land rapporterede desuden, at 11 klager fra tidligere år var blevet løst i mellemtiden.

I 2021 rapporterede otte lande, at de havde konstateret 64 afvigelser i forbindelse med verifikatorernes rolle i informationsudvekslingsprocessen mellem nationale akkrediteringsorganer og kompetente myndigheder (en stigning fra syv lande i 2020). Af disse var 72 % blevet løst på indberetningstidspunktet. Tre lande rapporterede desuden, at 24 afvigelser fra tidligere år var blevet løst i mellemtiden.

En oversigt over de akkrediterings- og verifikationsrelaterede aspekter findes i tabel 4.1 i tillæg 4 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

### 6.3. 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.

I alt 69 centrale, 147 regionale, 644 lokale og 27 andre kompetente myndigheder blev rapporteret at være involveret i gennemførelsen af EU ETS i 2021. 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 og verifikation (11 lande) eller en koordinerende rolle<sup>93</sup> (ti lande), bindende instrukser og vejledning fra en central kompetent myndighed til lokale myndigheder (fem lande), fælles uddannelse for kompetente myndigheder (otte lande) og arbejdsgrupper eller regelmæssige møder mellem myndigheder (11 lande). I 2021 havde 14 lande ikke sådanne værktøjer i brug. Disse lande har en mere centraliseret organisation og har derfor brug for færre koordineringsværktøjer.

En mere detaljeret oversigt over koordineringen mellem EU ETS-lande findes i tabel 4.2 i tillæg 4 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport.

I 2021 afkrævede 15 lande ikke administrationsgebyrer af anlægsoperatørerne for tilladelser og godkendelser af overvågningsplaner (en stigning fra 13 lande i 2020). Luftfartøjsoperatører i 18 lande betalte heller ikke nogen gebyrer (16 lande i 2020). Afgifterne varierede betydeligt fra land til land og mellem forskellige typer tjenester — fra

---

<sup>93</sup> Mens de lokale og regionale myndigheder er ansvarlige for arbejdet med overvågning, rapportering og verifikation, gennemgår den centrale kompetente myndighed de relevante dokumenter såsom overvågningsplaner oven i de regionale og lokale myndigheders arbejde for at overvåge kvaliteten af overvågnings-, rapporterings- og verifikationsprocesserne.



5 EUR til 7 729,20 EUR for en tilladelse og godkendelse af en overvågningsplan for anlæg og fra 2,13 EUR til 3 100 EUR for luftfartøjsoperatører. 13 lande rapporterede, at de opkræver administrative gebyrer for godkendelse af overvågningsmetodeplaner eller af væsentlige ændringer, også for varierende beløb.

Tabel 4.3 i tillæg 4 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder en detaljeret oversigt over administrative afgifter i EU ETS-landene.

#### 6.4. Overholdelse og håndhævelse

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 verificeret, skal operatørerne returnere det aftalte antal kvoter senest den 30. april samme år. For hvert ton udledt CO<sub>2</sub>, for hvilket ingen kvote blev returneret rettidigt, pålægger EU ETS-direktivet en bøde på 100 EUR<sup>94</sup>. 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 bestemmelser, som fastsættes af de enkelte lande.

I overholdelsescykklussen i 2021 var graden af overholdelse af EU ETS fortsat meget høj. Operatører, der var ansvarlige for over 99 % af emissionerne fra stationære anlæg og luftfart i de fleste år, opfyldte deres retlige forpligtelser til tiden. Overholdelsessystemets effektivitet er blevet forbedret med en mere udbredt indførelse af elektronisk rapportering. I 2021 anvendte 11 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.

På grund af covid-19-pandemien og de dermed forbundne restriktioner for fysisk kontakt gav 18 lande verifikatorer mulighed for at foretage virtuelle anlægsbesøg<sup>95</sup>. For 460 anlæg og 64 luftfartøjsoperatører blev virtuelle anlægsbesøg godkendt af den relevante kompetente myndighed.

Kompetente myndigheder udfører forskellige overholdelseskontroller af anlæggenes emissionsrapporter. I 2021 kontrollerede alle kompetente myndigheder fuldstændigheden af rapporterne fra stationære 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, Nordirland og Slovenien, fordi de ikke har nogen luftfartøjsoperatører.

Tabel 4.4 i tillæg 4 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager

---

<sup>94</sup> Sanktionen indekseres for inflation.

<sup>95</sup> 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.

denne rapport, indeholder en detaljeret oversigt over overholdelseskontroller, der blev udført i EU ETS-landene.

De kompetente myndigheder i 12 lande foretog konservative skøn for 55 anlæg (i alt ca. 0,6 % af anlæggene), hvilket udgør et fald i forhold til 58 i 2020. Sådanne estimer foretages i overensstemmelse med artikel 70 i MRR, hvis de årlige emissionsrapporter ikke blev forelagt i tide, hvis der blev afgivet en negativ verifikationsudtalelse, eller en emissionsrapport ikke var i overensstemmelse med MRR. Alle emissioner fra 14 anlæg blev vurderet med et konservativt skøn. For 17 anlæg omfattede et konservativt skøn kun en del af emissionerne, og for 24 anlægs vedkommende blev det anslået, at de ikke havde genereret emissioner.

I alt 0,8 mio. ton emissioner blev anslået konservativt (et fald fra 3,3 mio. ton i 2020) ud af de 5 mio. ton, der blev indberettet af de 55 anlæg (et fald fra 18 mio. ton i 2020). Der blev typisk foretaget konservative skøn, fordi emissionsrapporterne ikke var helt i overensstemmelse med MRR-kravene, eller fordi de var blevet indsendt efter fristens udløb.

Seks lande indberettede konservative skøn for luftfarten (to færre end i 2020) vedrørende 28 luftfartøjsoperatører (fem flere end i 2020) og 0,09 mio. ton emissioner (0,14 mio. ton i 2020).

De kompetente myndigheders kontroller er fortsat et vigtigt supplement til verifikatorenes arbejde. 16 lande rapporterede, at de ud over at have kontrolleret emissionsrapporterne også havde foretaget lokale inspektioner på anlæggene. Ingen lande<sup>96</sup> rapporterede, at de havde foretaget lokale luftfartsinspektioner i modsætning til de 13 lande i 2020. Dette fald kan, navnlig for luftfartens vedkommende, tilskrives virkningerne af covid-19-pandemien. Det var umuligt for de kompetente myndigheder at besøge anlæg eller luftfartøjsoperatører i det meste af første halvdel af 2021.

Tabel 4.5 i tillæg 4 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder en oversigt over overholdelsesforanstaltninger, som administreres i EU ETS-landene.

I 2021 fik 29 anlægsoperatører i otte lande bøder for emissionsoverskridelser. For luftfartens vedkommende indberettede fire lande sanktioner for overskridelse af emissioner for ni luftfartøjsoperatører. Elleve lande<sup>97</sup> indberettede 41 andre overtrædelser end emissionsoverskridelser, hvor de havde udstedt sanktioner, formelle advarsler eller åbningsskrivelser. Der blev indberettet 30 bøder (der enten var blevet udstedt eller skulle udstedes, f.eks. på grund af verserende retssager) til et samlet beløb på 17,9 mio. EUR. Dette omfatter luftfart med fem overtrædelser i fire lande, der gav anledning til tre bøder på i alt 36 000 EUR.

Tabel 4.6 i tillæg 4 til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder en oversigt over sanktioner for overskridelse af emissioner, som

---

<sup>96</sup> Tre lande (Liechtenstein, Nordirland og Slovenien) har ingen luftfartøjsoperatører.

<sup>97</sup> De elleve lande omfattede Tjekkiet, Danmark, Spanien, Finland, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Nederlandene, Polen, Sverige og Rumænien.

administreres i EU ETS-landene.

De hyppigste overtrædelser, der blev indberettet for 2021, vedrørte drift uden emissionstilladelse, manglende overvågning af emissioner i overensstemmelse med den godkendte overvågningsplan og MRR og manglende rettidig indsendelse af en emissionsrapport. ETS' fase 4 medfører yderligere overtrædelser og dermed forbundne sanktioner: manglende underretning om anlæggets ophør eller svigt eller manglende forelæggelse af de dokumenter, der er nødvendige for procedurerne for gratistildeling, såsom overvågningsmetodeplanen, manglende opfyldelse af overvågningskravene forbundet med planen eller forelæggelse af en årlig rapport om aktivitetsniveauet.

## 7. Forbindelse mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem

EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem er forbundet fra og med 2020. 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 udnytte omkostningseffektivitetsgevinster og flere muligheder for emissionsreduktion. Sammenkoblingsaftalen<sup>98</sup> 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 EU ETS-direktivet<sup>99</sup> 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. 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.

Luftfartøjsoperatører, der udfører flyvninger i begge retninger mellem EU og Schweiz, er underlagt overholdelsesforpligtelser i begge systemer. For at begrænse den dermed forbundne administrative byrde indføres der i forbindelse med sammenkoblingsaftalen en "one-stop-shop"-løsning. Det betyder, at operatører kun skal henvende sig til én kompetent myndighed om tildeling, beholdningskonti og overholdelse.

I tabel 7 og tabel 8 sammenlignes nøgletallene for de to systemer i 2021 — auktionerede kvoter, gratistildeling og verificerede emissioner for både stationære anlæg og luftfartøjsoperatører. Af tabellerne fremgår 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.

---

<sup>98</sup> Aftale mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund om sammenkobling af deres systemer for handel med drivhusgasemissioner ([EUT L 322](#) af 7.12.2017, s. 3).

<sup>99</sup> Som ovenfor, direktiv 2003/87/EF.

*Tabel 7. Sammenligning af EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem — stationære anlæg i 2021.*

<b>System</b>	<b>EU ETS</b>	<b>Schweiz' emissionshandelssystem</b>
<b>Auktionerede almindelige kvoter</b>	582 952 500	175 000, restbeløb fra 2020
<b>Gratistildeling af almindelige kvoter</b>	544 947 793	4 436 126
<b>Verificerede emissioner fra stationære anlæg</b>	1 335 460 461	4 904 027

Tabel 8. Sammenligning af EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem — luftfartøjsoperatører i 2021.

System	EU ETS		Schweiz' emissionshandelssystem	
<b>Auktionerede luftfartskvoter</b>	3 785 500		160 850	
<b>Gratistildeling af luftfartskvoter</b>	EU-luftfartskvoter til EU ETS	Schweiziske luftfartskvoter til det schweiziske emissionshandelssystem	Schweiziske luftfartskvoter til det schweiziske emissionshandelssystem	EU-luftfartskvoter til EU ETS
	24 060 563	380 246	496 960	397 327
<b>Verificerede emissioner fra luftfartøjsoperatører</b>	EU ETS	Schweiz' emissionshandelssystem	Schweiz' emissionshandelssystem	EU ETS
	27 699 555	274 931	328 191	434 349

For at gøre sammenkøblingsaftalen operationel og fremme effektivitetsgevinster blev der oprettet en direkte forbindelse mellem de to systemers registre. Det giver regulerede enheder mulighed for at overføre kvoter fra en konto i ét system til en konto i det andet system. Overførslerne planlægges, og de afholdes normalt to gange om måneden.

Tabel 9 og tabel 10 vedrører virkningerne af sammenkoblingen i EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem i 2021. Tabellerne viser, i hvilket omfang regulerede enheder i begge systemer anvendte kvoter udstedt i det andet overholdelsessystem.

Tabel 9. Enheder, der anvendes til overholdelse i EU-registret.

Stationære anlæg	Gratistildeling og auktionering	Verificerede emissioner	Returnerede enheder	EU ETS-kvoter		Schweiziske ETS-kvoter	
				Generelt	Luftfart	Generelt	Luftfart
	1 128 900 293	1 335 460 461	1 332 192 792	1 323 252 959	8 480 001	396 422	63 410
% af det samlede beløb				99,3 %	0,6 %	0,03 %	0,005 %
Luftfartøjsoperatører	Gratistildeling (herunder det schweiziske ETS) og auktionering	Verificerede emissioner (herunder under det schweiziske ETS)	Returnerede enheder	EU ETS-kvoter		Schweiziske ETS-kvoter	
				Generelt	Luftfart	Generelt	Luftfart
		28 223 342	27 944 486	28 007 345	7 677 636	19 901 550	487
% af det samlede beløb				27,4 %	71,1 %	0,002 %	1,5 %

Tabel 10. Enheder, der anvendes til overholdelse i det schweiziske register.

Stationære anlæg	Gratistildeling og auktionering	Verificerede emissioner	Returnerede enheder	EU ETS-kvoter		Schweiziske ETS-kvoter	
				Generelt	Luftfart	Generelt	Luftfart
	4 611 126	4 904 027	4 858 105	398 715	0	4 433 068	26 322
% af det samlede beløb				8,2 %	-	91,3 %	0,5 %
Luftfartøjsoperatører (administreret af Schweiz)	Gratistildeling (herunder EU ETS) og auktionering	Verificerede emissioner (herunder under EU ETS)	Returnerede enheder	EU ETS-kvoter		Schweiziske ETS-kvoter	
				Generelt	Luftfart	Generelt	Luftfart
		1 055 137	762 540	762 540	302	279 336	0
% af det samlede beløb				0,04 %	36,6 %	-	63,3 %

I alt anvendte regulerede enheder i EU ETS (både stationære anlæg og luftfartøjsoperatører) 887 991 kvoter, der blev udstedt under det schweiziske emissionshandelssystem med henblik på overholdelse i 2021. Dette er næsten 246 000 kvoter mere end i 2020, hvilket svarer til en stigning på mere end 38 % i brugen af den fleksibilitet, som linket giver. Dette blev opnået, selv om EU's luftfartøjsoperatører havde brugt færre luftfartskvoter udstedt under det schweiziske emissionshandelssystem i relative tal (1,5 % i 2021 sammenlignet med 2,3 % i 2020).

I overensstemmelse med de lovgivningsmæssige bestemmelser vil EU's stationære anlæg for første gang i 2021 kunne anvende schweiziske ETS-luftfartskvoter til at overholde reglerne<sup>100</sup>. Den stigende bevidsthed om og accept af forbindelsen mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem er også veldokumenteret ved stationære anlægs øgede anvendelse af schweiziske almindelige kvoter fra nul til ca. 396 422 enheder. 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 2021. Dette udgjorde imidlertid en mere sigende andel på 8,6 % af alle schweiziske almindelige kvoter, der blev tildelt gratis og bortauktioneret det pågældende år.

I det schweiziske emissionshandelssystem brugte stationære anlæg en tilsvarende andel af EU ETS almindelige kvoter til overholdelse i 2021 (8,2 %). Dette er en bemærkelsesværdig stigning, når der sammenlignes med 0,19 % i 2020. Som tidligere nævnt kan det tilskrives en voksende bevidsthed om den fleksibilitet, som de forbundne CO<sub>2</sub>-markeder giver. I 2021 kunne stationære anlæg i det schweiziske emissionshandelssystem også anvende luftfartskvoter til at overholde reglerne. De anvendte imidlertid kun luftfartskvoter udstedt i det nationale system.

I tabel 11 opsummeres de samlede kvotemængder (både almindelige kvoter og luftfartskvoter), der er overført mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem via den direkte forbindelse siden 2020. Balancen viser, at 3 269 kvoter overgik fra EU ETS til det schweiziske system. Det skal dog bemærkes, at tallene kan omfatte genoverførsler af de samme kvoter.

*Tabel 11. Kvoter overført mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem i 2020- 21.*

År		2020	2021	I alt
<b>Overførsler af kvoter mellem EU ETS og det schweiziske emissionshandelssystem</b>	Fra EU ETS til det schweiziske emissionshandelssystem	475 679	1 051 360	1 527 039
	Fra det schweiziske emissionshandelssystem til EU ETS	0	1 523 770	1 523 770

<sup>100</sup> I henhold til artikel 12, stk. 3, i EU ETS-direktivet.

<b>Balance</b>	3 269
----------------	-------

## 8. EU ETS i forbindelse med direktivet om energieffektivitet<sup>101</sup>

EU ETS fungerer inden for rammerne af EU's energipolitik, herunder direktivet om energieffektivitet<sup>102</sup>. Formålet med dette direktiv er at opnå energibesparelser ved at fastsætte mål og forpligtelser for medlemsstater og virksomheder. EU ETS' CO<sub>2</sub>-prissignal kan således interagere med politiske foranstaltninger og tiltag, der gennemføres i den forbindelse.

I henhold til artikel 7 i direktivet om energieffektivitet skal medlemsstaterne indføre politiske foranstaltninger for at opnå energibesparelser i overensstemmelse med deres vejledende nationale mål<sup>103</sup>. De fleste medlemsstater rapporterede om deres planlagte foranstaltninger for at nå artikel 7-målene for energibesparelser for forpligtelsesperioden 2021-30. Kommissionen foreslog i forbindelse med omarbejdningen af direktivet om energieffektivitet som en del af den politiske pakke, der skal gennemføre den europæiske grønne pagt, at øge de overordnede mål for energieffektivitet samt det årlige mål for energispareforpligtelser. Forhandlingerne om dette forslag fortsætter.

Artikel 8 i direktivet om energieffektivitet fremmer desuden omkostningseffektive energieffektivitetsforanstaltninger i store virksomheder, herunder nogle af de anlæg, der er omfattet af EU ETS. De skal gennemføre et energisyn hvert fjerde år eller benytte et certificeret energi- eller miljøledelsessystem. Disse værktøjer hjælper store operatører med at identificere energitab, anslå energibesparelspotentialt og gennemføre omkostningseffektive foranstaltninger til reduktion af energiforbruget.

CO<sub>2</sub>-prissignalet fra EU ETS bidrager til vurderingen af energieffektivitetsrelaterede investeringer og foranstaltninger i de regulerede sektorer. Medlemsstaterne anvender også auktionsindtægter fra EU ETS til at finansiere forbedringer af energieffektiviteten. I 2021 rapporterede 18 medlemsstater<sup>104</sup>, at de anvendte disse indtægter til at finansiere projekter vedrørende energieffektivitet. Dette omfattede investeringer i termisk modernisering af bygninger (herunder støtte til husstande med en lavere indkomst), energieffektivitetsrådgivning samt forskning og udvikling med det formål at reducere energiforbruget. Samlet set blev der i 2021 brugt 2,5 mia. EUR i ETS-indtægter på finansiering af energieffektivitetsrelaterede investeringer.

<sup>101</sup> På grundlag af artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2002 af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet ([EUT L 328](#) af 21.12.2018, s. 210) og artikel 29 og 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (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, s. 1).

<sup>102</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2002 af 11. december 2018 om ændring af direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet. ([EUT L 328](#) af 21.12.2018, s. 210).

<sup>103</sup> Som før, direktiv (EU) 2018/2002, artikel 3.

<sup>104</sup> De 18 medlemsstater omfattede Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.



## 9. Konklusioner og fremtidsperspektiver

I 2021 steg efterspørgslen efter energi som følge af den gradvise genopretning efter virkningerne af covid-19-pandemien, og priserne på fossile brændstoffer steg på de europæiske markeder. EU ETS fungerede fortsat korrekt og opfyldte EU's klimaambitioner.

Selv om emissionerne i EU ETS steg i 2021, lå de fortsat under niveauet før pandemien i 2019. Stigningen var knyttet til den gradvise økonomiske genopretning efter covid-19-pandemien. Emissionerne fra stationære anlæg steg med 6,6 % i forhold til 2020, men var stadig 5,6 % lavere end i 2019. Emissionerne fra el- og varmeproduktion steg også som følge af overgangen fra naturgas tilbage til kul som følge af prisstigningen på fossile brændstoffer. I 2021 var emissionerne fra luftfarten ca. 30 % højere end i 2020, men stadig 50 % lavere end i 2019.

Alligevel steg andelen af fossile emissioner fra stenkul i stationære anlæg, mens andelen af både brunkul og naturgas faldt som følge af prisstigningen på naturgas. Som reaktion på energikrisen fremlagde Kommissionen REPowerEU-planen. I planen argumenteres der for at fremskynde omstillingen til ren energi og samtidig bygge videre på de igangværende revisioner af relaterede klima- og energipolitikker i denne pakke med henblik på at gennemføre den europæiske grønne pagt.

Stigningen i kulstofprisen gav anledning til spørgsmål om, hvorvidt der har været for stor spekulation på EU's CO<sub>2</sub>-marked. Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) behandlede disse bekymringer i en omfattende analyse af markedet og dets adfærd og konkluderede, at de gældende priser er i overensstemmelse med de grundlæggende markedsforhold.

Samtidig gav en højere kulstofpris i 2021 sig udslag i højere auktionsindtægter for medlemsstaterne — næsten dobbelt så meget som indtægterne i 2020. I 2021 brugte medlemsstaterne i gennemsnit 19 mia. EUR i auktionsindtægter på klima- og energirelaterede foranstaltninger. Medlemsstaterne har også brugt disse ressourcer til at afbøde virkningerne af energikrisen. På mellemlang til lang sigt kan disse ressourcer understøtte investeringer i omstillingen til ren energi og dermed forbedre energieffektiviteten og øge anvendelsen af vedvarende energi, hvilket ikke blot reducerer emissionerne, men også medlemsstaternes afhængighed af fossile brændstoffer og importen heraf.

Sideløbende hermed er EU ETS ved at blive revideret, og forhandlingerne mellem Europa-Parlamentet og Rådet er nu i gang. Inden 2030 forventes systemet at opnå mere ambitiøse emissionsreduktioner i overensstemmelse med EU's klimamål, der er fastsat i den europæiske klimalov.