



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.11.2006  
KOM(2006) 725 endelig

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

**om vurdering af nationale planer for tildeling af drivhusgasemissionskvoter i den anden  
periode af EU's emissionshandelsordning**

**i tilknytning til Kommissionens beslutninger af 29. november 2006 om Tysklands,  
Grækenlands, Irlands, Letlands, Litauens, Luxembourgs, Maltas, Slovakiets, Sveriges  
og Det Forenede Kongeriges nationale tildelingsplaner i medfør af direktiv 2003/87/EF**

## **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA- PARLAMENTET**

### **om vurdering af nationale planer for tildeling af drivhusgasemissionskvoter i den anden periode af EU's emissionshandelsordning**

**i tilknytning til Kommissionens beslutninger af 29. november 2006 om Tysklands, Grækenlands, Irlands, Letlands, Litauens, Luxembourgs, Maltas, Slovakiets, Sveriges og Det Forenede Kongeriges nationale tildelingsplaner i medfør af direktiv 2003/87/EF**

#### **1. INDLEDNING**

Bekæmpelse af klimaændringerne er en vigtig målsætning for EU. EU's emissionshandelsordning (fællesskabsordningen), der er indført ved direktiv 2003/87/EF, er EU's centrale instrument til at opfylde Kyoto-protokollens mål i perioden 2008-2012 på en omkostningseffektiv måde. Fællesskabsordningen vil fortsat spille en afgørende rolle i EU's indsats for at øge reduktionen i drivhusgasemissionerne på mellemlang til lang sigt.

Den første fase af fællesskabsordningen fra 2005 til 2007 har givet os nogle værdifulde erfaringer. Disse erfaringer er taget som udgangspunkt for revisionsprocessen<sup>1</sup>. Sigtet med revisionen er at styrke ordningen ved at se nærmere på dens funktionsmåde og anvendelsesområde, navnlig med henblik på at udvide ordningen til andre sektorer og gasser efter den anden handelsperiode fra 2008-2012. Særlig den første række af uafhængigt verificerede emissionsrapporter for 2005 var af stor interesse. Heraf fremgik det, at de samlede 2005-emissioner (lige over 2 mia. t) lå betydeligt lavere end den gennemsnitlige årlige tildeling for den første periode (tæt ved 2,2 mia. t)<sup>2</sup>.

Den første periode var hele tiden tænkt som en lærefase. Samtidig understreges det i den seneste rapport<sup>3</sup> fra Det Europæiske Miljøagentur, at der er presserende behov for en større indsats i flere af medlemsstaterne, hvis Europas Kyoto-forpligtelser skal opfyldes. Hvis medlemsstaterne derfor udsteder flere kvoter end den forventede mængde faktiske emissioner fra de kvotebelagte anlæg i 2008-2012, vil det i høj grad undergrave Kyoto-forpligtelserne, og fællesskabsordningen ville kun få ringe eller slet ingen gavn for miljøet. Udviklingen og indførelsen af renere teknologi (eksisterende og ny) ville gå i stå, og udviklingen af et dynamisk og likvidt globalt marked ville blive hæmmet alvorligt.

Kommissionens vurdering af planerne for den anden periode går derfor ud på at sikre, at direktivets kriterier anvendes korrekt og konsekvent, og at der udstedes tilstrækkelig få kvoter i fællesskabsordningen, til at det resulterer i emissionsreduktioner og styrker det nyopdannede kulstofmarked. Kun herved vil fællesskabsordningens fulde miljømæssige og økonomiske potentiale kunne udnyttes.

---

<sup>1</sup> KOM(2006) 676 – Opbygning af et globalt kulstofmarked.

<sup>2</sup> Dette tal omfatter kvoter, der er tildelt til reserver til nytillkomne, og som ventes at blive tilført det EU-dækkende kvotemarked gennem bortauktionering.

<sup>3</sup> Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006, EEA Report No 9/2006. Se [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2006\\_9/en/eea\\_report\\_9\\_2006.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_9/en/eea_report_9_2006.pdf)

Denne meddelelse gør rede for Kommissionens tilgang til vurderingen af planerne for den anden periode og er ledsaget af en første pakke af beslutninger rettet til 10 medlemsstater.

## 2. VURDERING AF DE NATIONALE TILDELINGSPLANER

For hver handelsperiode skal hver medlemsstat forelægge Kommissionen en national tildelingsplan. Ifølge direktivet skal Kommissionen vurdere alle planerne efter de samme kriterier (fastsat i direktivets bilag III<sup>4</sup> og artikel 10). Kommissionen vedtager en individuel beslutning for hver medlemsstat senest tre måneder efter forelæggelsen af en komplet plan<sup>5</sup>.

Den 29. november 2006 havde 19 medlemsstater forelagt Kommissionen en national tildelingsplan. Af disse var 10 tilstrækkeligt udførlige til at Kommissionen kunne afgøre, om de var forenelige med direktivet. Disse planer svarer til tæt ved halvdelen af den samlede kvotemængde, der blev tildelt i den første handelsperiode. Den 12. oktober 2006 indledte Kommissionen overtrædelsesprocedurer vedrørende alle de manglende planer. Den vil fortsat udøve juridisk pres for at sikre, at de resterende planer forelægges hurtigst muligt.

Kommissionen har lagt særlig vægt på, at vurderingen af planerne for den anden periode blev vurderet på en konsekvent, retfærdig og gennemsigtig måde. Kommissionen har i denne sammenhæng peget på en række punkter, som er blevet gransket indgående i lyset af kriterierne i bilag III. De kan opdeles i følgende kategorier:

- fastsættelse af et loft, der stemmer overens med den enkelte medlemsstats Kyoto-forpligtelse, udvikling i emissionerne og reduktionspotentiale
- efterfølgende tilpasninger
- overensstemmelse med supplementaritetsforpligtelserne (grænse for projektkreditter fra 'fælles gennemførelse' og 'mekanismen for bæredygtig udvikling' (*Joint Implementation/Clean Development Mechanism*))
- andre spørgsmål af relevans for individuelle planer med sigte på at undgå unødige forvridninger konkurrencen og det indre marked.

Disse punkter forklares nøjere i de følgende afsnit. Her gengives de fælles elementer i Kommissionens vurdering, der er medtaget i beslutningerne, og som tjener som yderligere begrundelse for disse.

Tabel 1 giver en oversigt over Kommissionens vurdering med angivelse af, hvor kriterierne ikke er overholdt.

---

<sup>4</sup> Se bilag 1.

<sup>5</sup> Kommissionen anmoder om nødvendigt om yderligere oplysninger fra medlemsstaten, inden den afslutter vurderingen.

## **2.1. Lofter, der er i overensstemmelse med Kyoto-forpligtelserne, udviklingen i emissionerne og reduktionspotentialet**

Den samlede kvotemængde (loft) skal vurderes efter kriterium 1), 2) og 3) i bilag III i direktiv 2003/87/EF, dvs. opfyldelse af den relevante Kyoto-forpligtelse, udviklingen i emissionerne og reduktionspotentialet. Samtidig skal unødige forvridninger af konkurrencen og det indre marked undgås. Ifølge bilag III skal Kommissionen som et generelt princip sikre streng anvendelse af alle kriterierne<sup>6</sup>.

Kommissionens vurdering er baseret på de bedste tilgængelige oplysninger. Emissionsdataene er af høj kvalitet og er blevet verificeret uafhængigt. Ud over disse data anvendes pålidelige tal til beregning af den forventede økonomiske vækst og de forventede forbedringer i kulstofintensiteten. Der er her tale om to faktorer af central betydning for opfyldelsen af EU's Kyoto-forpligtelser i perioden 2008-2012. Kommissionen tager også hensyn til verificerede og underbyggede yderligere emissioner, som medtages i planen for den anden periode, når en medlemsstat har kvotebelagt yderligere energiproducerende anlæg i sektorer, som ikke var omfattet af ordningen i den første plan. I denne forbindelse vurderer Kommissionen især den uafhængige verifikation af disse yderligere emissioner.

Ved anvendelsen af verificerede emissionsdata for fællesskabsordningens første driftsår har Kommissionen været opmærksom på, om dette første driftsår var repræsentativt og dermed et rimeligt referencepunkt for vurderingen. Der findes ikke på nuværende tidspunkt tal for de samlede drivhusgasemissioner, således at tallene for de samlede drivhusgasemissioner for 2005 kan sammenlignes med gennemsnittet over de seneste år, men Eurostat<sup>7</sup> har rapporteret, at energiforbruget i EU-25 var stabilt mellem 2004 og 2005 (1 637,6 mio. t olieækvivalent i 2004 og 1 627,2 mio. t olieækvivalent i 2005). For årene før 2005, og dermed inden indførelsen af fællesskabsordningen, er der ikke systematisk adgang til sammenlignelige tal for anlæg, der er omfattet af ordningen, da der dengang ikke var tale om uafhængig verifikation på grundlag af direktivet.

Kommissionen mener, at der for hvert år er flere faktorer på spil, herunder vejrmonstre, som påvirker emissionerne fra kvotebelagte anlæg, og som generelt udligner hinanden, hvad virkningerne på de samlede årlige emissioner angår. For årene før 2005 undersøger Kommissionen om nødvendigt tilgængeligheden og kvaliteten af andre data om emissioner og energianvendelse. Kommissionen har generelt ingen indikationer på, at et klart flertal af ekstraordinære omstændigheder pegede i én bestemt retning i 2005. Den mener derfor, at de verificerede tal for 2005-emissionerne generelt kan anses for at være repræsentative. Er der tale om ekstraordinære omstændigheder, undersøger Kommissionen imidlertid nøje, hvorvidt der er grundlag for at tilpasse uafhængigt verificerede 2005-emissioner med en passende korrektionsfaktor.

---

<sup>6</sup> Den samlede mængde kvoter, der kan tildeles, må ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. (Se andet punktum i kriterium 1)).

<sup>7</sup> Statistical aspects of the EU energy economy in 2005, Eurostat, Environment and Energy, 13/2006.

Ved vurderingen af, om kriterium 2) "udviklingen i emissionerne" og 3) "reduktionspotentialet" er fulgt, har Kommissionen taget højde for den forventede økonomiske vækst og udvikling i kulstofintensiteten mellem 2005 og 2010<sup>8</sup>. For at kunne vurdere alle planerne på et konsistent grundlag bygger Kommissionen sin vurdering på tendenserne i den økonomiske vækst<sup>9</sup> og kulstofintensiteten baseret på én enkelt og sammenhængende metode og et sæt antagelser, som er beskrevet i "European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005"<sup>10</sup>.

Med hensyn til vurderingen af kriterium 3), dvs. potentialet til at reducere drivhusgasemissionerne, er det vigtigt at have for øje, at der med fællesskabsordningen blev indført en kvotepris fra og med 2005, hvilket vil have en positiv effekt på udviklingen i kulstofintensiteten.

EU's og medlemsstaternes stærke engagement i kampen mod klimaændringerne giver de kvotebelagte virksomheder et klart og vedvarende signal om, at der er økonomiske omkostninger forbundet med udledning af drivhusgasser, og at disse vil blive endnu større i fremtiden. Dette skærper de langsigtede økonomiske incitamenter til at reducere emissionerne. Kulstofintensiteten vil derfor forbedres over tid, og det mindst i et omfang som angivet i scenariet "lempelig kulstofbegrænsning/ingen kulstofopsamling og –lagring" (*low carbon constraint / no CCS*)<sup>11</sup>.

Kommissionen mener imidlertid ikke, at en forbedring af kulstofintensiteten på dette niveau stemmer tilstrækkeligt overens med den mest sandsynlige fremtidige udvikling, da ikke alle de relevante faktorer er taget i betragtning. Ud over de økonomiske incitamenter, der er skabt med fællesskabsordningen, kan operatørerne i stigende grad ventes at ville investere i energieffektiv teknologi for at mindske deres brændsels- og eludgifter. Endvidere vil såvel medlemsstaternes politikker og foranstaltninger som den offentlige mening anspore dem til at fremskynde innovationsindsatsen inden for energibesparende produktionsmetoder og dermed til at tage aktiv del i bekæmpelsen af klimaændringer. På EU-plan vil både handlingsplanen for energieffektivitet<sup>12</sup> og den kollektive indsats for at mindske EU's afhængighed af energiimport yderligere fremskynde indsatsen for øget energieffektivitet, hvilket generelt også vil mindske kulstofintensiteten. For at vurderingen i større grad afspejler de virkelige forhold, mener Kommissionen derfor, at vurderingen under kriterium 3) bør baseres på, at kulstofintensiteten forbedres med 0,5 % pr. år i forhold til scenariet "lempelig kulstofbegrænsning", dvs. 2,5 % i femårsperioden 2005-2010.

---

<sup>8</sup> 2010 er valgt som gennemsnitligt år for perioden 2008-2012.

<sup>9</sup> Trendudviklingen i den økonomiske vækst for den første række vurderede planer er anført i bilag 2. Dataene om den økonomiske vækst afspejler Kommissionens seneste prognoser for årene 2006, 2007 og 2008. Se [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2006/ee505en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee505en.pdf)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/figures/trends\\_2030\\_update\\_2005/energy\\_transport\\_trends\\_2030\\_update\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030_update_2005/energy_transport_trends_2030_update_2005_en.pdf)

<sup>11</sup> Dette scenario blev udarbejdet som input til revisionen af direktiv 2001/81/EF (direktivet om nationale emissionslofter). Scenariet bygger på samme metode og udgangshypoteser som i "European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005", men indeholder de forventede forbedringer i kulstofintensiteten på grundlag af en kvotepris på 12 euro i 2010 stigende til 20 euro i 2020. Se <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccpii.htm>

<sup>12</sup> Handlingsplan for energieffektivitet: udnyttelse af potentialet – KOM(2006) 545

*I praksis* vurderer Kommissionen, om en plan opfylder kriterium 2) og 3), efter følgende formel:

Tilladt årligt gennemsnitligt loft = (CIVE \* GTD \* CITD) + ADD

hvor: CIVE = korrigerede, uafhængigt verificerede emissioner for 2005

GTD = udviklingen i væksten 2005 til 2010

CITD = udviklingen i kulstofintensiteten 2005 til 2010

ADD = yderligere emissioner som følge af en bredere fortolkning af "energiproducerende anlæg"<sup>13</sup>

CIVE = IVE + AWIVE + EOPT

hvor: IVE = uafhængigt verificerede emissioner for 2005

AWIVE = gennemsnitlig årlig tildeling til anlæg uden en uafhængigt verificeret emissionsrapport

EOPT = emissionerne for 2005 fra anlæg, der er undtaget fra ordningen<sup>14</sup>

Ved vurderingen af, om en plan er i overensstemmelse med Kyoto-forpligtelsen i lyset af kriterium 1), har Kommissionen taget hensyn til:

- fremskridtet hen imod opfyldelse af Kyoto-forpligtelsen og, hvis relevant, den manko, der skal indhentes
- udviklingen i forberedelserne og gennemførelsen af foranstaltninger til statslige indkøb af Kyoto-enheder og omfanget af sådanne indkøb
- udviklingen i forberedelserne og gennemførelsen af foranstaltninger i ikke-kvotebelagte sektorer og omfanget af sådanne foranstaltninger
- pålideligheden af de fremskrivninger for transportsektoren<sup>15</sup>, som den nationale tildelingsplan bygger på.

---

<sup>13</sup> Se punkt 36 i KOM(2005) 703.

<sup>14</sup> I tilfælde, hvor der ikke foreligger tilstrækkeligt pålidelige emissionstal, er vurderingen baseret på den gennemsnitlige årlige tildeling, som de udelukkede anlæg ville have modtaget.

<sup>15</sup> EU's CO<sub>2</sub>-emissioner i transportsektoren er vokset betydeligt i det seneste årti, og i transportsektoren tager det lang tid, før reduktionsforanstaltningerne får de påtænkte virkninger.

### *Fremskridtet hen imod Kyoto og den resterende manko*

Baseret på fremskridtsrapporten er udgangspunktet for vurderingen af opfyldelsen af Kyoto-forpligtelsen ud fra kriterium 1) medlemsstatens hidtidige fremskridt og den manko, der skal indhentes i perioden 2008-2012, i forhold til de samlede drivhusgasemissioner i 2004, som rapporteret i fremskridtsrapporten. Som anført i de yderligere retningslinjer vedrørende nationale tildelingsplaner<sup>16</sup>, mener Kommissionen, at en medlemsstat med manko skal anvende tildelingsplanen for den anden handelsperiode til at gøre i hvert fald en rimelig del af den manglende indsats, dvs. en del, der svarer til de kvotebelagte anlægs andel af de samlede drivhusgasemissioner.

### *Påtænkte statslige indkøb af Kyoto-enheder*

Som anført i de to meddelelser om retningslinjer<sup>17</sup> vurderer Kommissionen, om de påtænkte statslige indkøb af Kyoto-enheder er tilstrækkeligt underbygget, idet den baserer sin vurdering på elementerne i bilag 5 i meddelelsen om yderligere retningslinjer.

Efter Kommissionens mening er de påtænkte statslige indkøb af Kyoto-enheder kun fyldestgørende underbygget, når medlemsstaten har etableret et handlingsprogram, undertegnet kontrakter eller iværksat udbud for køb af CO<sub>2</sub>-kreditter og disponeret over en betydelig del af de nødvendige budgetressourcer.

Hvis en medlemsstat, der endnu ikke har reduceret sine emissioner til det tilladte niveau i forhold til Kyoto-målet, slet ikke eller ikke i tilstrækkelig grad underbygger de påtænkte statslige indkøb af Kyoto-enheder, strider det mod kriterium 1) og medfører, at den påtænkte samlede kvotemængde skal reduceres tilsvarende. For at bestemme omfanget af den påkrævede reduktion tages der hensyn til den andel af de samlede emissioner, som handelsordningen dækker, i forhold til den andel, der stammer fra kilder, som ikke er omfattet af ordningen.

*I praksis* bestemmer Kommissionen den påkrævede reduktion efter følgende formel:

Påkrævet gennemsnitlig årlig reduktion = (UNSUB GP) \* TSS

hvor: UNSUB GP = ikke underbygget årligt gennemsnit af påtænkte statslige indkøb af Kyoto-enheder

TSS = emissionshandelssektorens andel

TSS = CIVE / GHG

hvor: GHG = samlede drivhusgasemissioner i 2004<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Se Kommissionens meddelelse "Yderligere retningslinjer vedrørende tildelingsplaner for handelsperioden 2008-2012 under EU-emissionshandelsordningen", KOM(2005) 703.

<sup>17</sup> For den første meddelelse henvises til Kommissionens meddelelse om retningslinjer til medlemsstaterne om gennemførelse af kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87/EF - KOM(2003) 830.

<sup>18</sup> Som anført i fremskridtsrapporten KOM(2006) 658 af 27.10.2006, tabel 1 i bilaget, SEK(2006) 1412 af 27.10.2006.

### *Brugen af andre politikker og foranstaltninger og underbygning heraf*

I overensstemmelse med de yderligere retningslinjer vurderer Kommissionen omfanget af andre politikker og foranstaltninger. Hvis der er tale om et betydeligt omfang, undersøger den nøje, om den påtænkte gennemførelse af andre politikker og foranstaltninger er tilstrækkelig underbygget, idet den baserer sin vurdering på elementerne i bilag 6 i meddelelsen om yderligere retningslinjer.

Efter Kommissionens mening er en politik og foranstaltning underbygget, hvis det kan påvises, at det påtænkte reduktionspotentiale er realistisk og opnåeligt i perioden 2008-2012, hvis der er tilstrækkelig sikkerhed for, at politikken eller foranstaltningen vil blive gennemført i overensstemmelse med Kommissionens beslutning om den nationale tildelingsplan, og hvis det kan påvises, at foranstaltningen ikke i nævneværdig grad overlapper reduktionsreduktionen i kvotebelagte anlæg.

Hvis en medlemsstat, der endnu ikke har reduceret sine emissioner til det tilladte niveau i forhold til Kyoto-målet, slet ikke eller ikke i tilstrækkelig grad underbygger en anden politik eller foranstaltning, strider det mod kriterium 1) og medfører, at den påtænkte samlede kvotemængde reduceres tilsvarende. For at bestemme omfanget af den påkrævede reduktion tages der hensyn til den andel af de samlede emissioner, som handelsordningen dækker, i forhold til den andel, der stammer fra kilder, som ikke er omfattet af ordningen.

*I praksis* bestemmer Kommissionen den påkrævede reduktion efter følgende formel:

Påkrævet gennemsnitlig årlig reduktion = (UNSUB PM) \* TSS

hvor: UNSUB PM = ikke underbygget politik eller foranstaltning

### *Fremskrivninger over kuldioxidemissionerne i transportsektoren*

CO<sub>2</sub>-emissionerne i transportsektoren er vokset betydeligt, og i denne sektor tager det lang tid, før reduktionsforanstaltningerne får de påtænkte virkninger. For vurderingen i forhold til kriterium 1) er det derfor afgørende at undersøge, hvor velunderbyggede de forventede tendenser i transportsektorens CO<sub>2</sub>-emissioner er.

Kommissionen har sammenlignet udviklingstendensen i transportsektorens CO<sub>2</sub>-emissioner som forelagt af medlemsstaten i den nationale tildelingsplan med udviklingstendensen i "European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005".

Hvis en medlemsstat har en manko mellem de faktiske emissioner og de tilladte emissioner i forhold til Kyoto-målet og i sin nationale tildelingsplan har angivet en udviklingstendens, der ligger betydeligt under tendensen ifølge "European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005", strider planen efter Kommissionens mening mod kriterium 1). Den påtænkte samlede kvotemængde skal derfor reduceres tilsvarende. For at bestemme omfanget af den påkrævede reduktion tages der hensyn til den andel af de samlede emissioner, som handelsordningen dækker, i forhold til den andel, der stammer fra kilder, som ikke er omfattet af ordningen.

*I praksis* bestemmer Kommissionen den påkrævede reduktion efter følgende formel:

Påkrævet gennemsnitlig årlig reduktion = [TRANS EM \* (ETT - NAPT)] \* TSS

hvor: TRANS EM = CO<sub>2</sub>-emissioner fra transport i 2005

ETT = udviklingstendensen 2005-2010 i "European Energy and Transport Trends to 2030 – update 2005"

NAPT = udviklingstendensen 2005-2010 i den nationale tildelingsplan

## **2.2. Efterfølgende tilpasninger**

Ifølge direktivets artikel 11 og kriterium 10) i bilag III skal medlemsstaterne i forvejen (inden handelsperioden begynder) træffe afgørelse om den samlede kvotemængde og om kvotetildelingen til driftslederen for hvert enkelt anlæg. Denne afgørelse kan ikke ændres, og der kan ikke - på grundlag af regeringsafgørelser eller forud fastsatte regler - finde omfordeling sted af kvoter ved at øge eller mindske den kvotemængde, der er fastsat for hver enkelt driftsleder.

Sådanne efterfølgende tilpasninger strider mod selve kernen i et system med lofter og handel ("cap-and-trade" system) som opstillet i direktivet. Hvert anlæg tildeles - ved en afgørelse som nævnt i direktivets artikel 11, stk. 2 - en vis mængde kvoter, hvis værdi det frit kan disponere over til at træffe de bedst mulige økonomiske beslutninger. Der findes navnlig tre muligheder, som alle er lige legitime: investering i emissionsreduktioner og salg af frigjorte kvoter, reduktion af produktionsvolumen og salg af frigjorte kvoter eller bevaring/udvidelse af produktionsvolumen med indkøb af de yderligere kvoter, der behøves hertil.

Efter Kommissionens mening er der hverken administrative eller andre forhold, der kan begrunde efterfølgende tilpasninger. Medlemsstaterne er forpligtet til at anvende de bedste tilgængelige data, når de træffer afgørelse om tildeling forud for handelsperiodens start. Ved anvendelsen af fremskrivninger er der altid i nogen grad brug for en forudgående beregning af emissionerne, mens den faktiske mængde i realiteten vil kunne afvige herfra. Men dette er en iboende egenskab ved en hvilket som helst kvotehandelsordning og kan derfor på ingen måde berettige, at der foretages en efterfølgende justering af den tildeling, der er truffet afgørelse om forud for periodens start. Endvidere kan årsagerne til sådanne afvigelser ikke påvises på pålidelig vis og kan udmærket være et resultat af emissionsreduktioner, der er opnået takket være investeringer, driftslederne har foretaget som følge af de økonomiske incitamenter, ordningen har skabt.

Ligesom for den første periode giver Kommissionens beslutninger mulighed for, at der når som helst, inden der træffes afgørelse om tildeling efter artikel 11, stk. 2, kan foretages ændringer i de påtænkte tildelinger i planen som følge af forbedringer i datakvaliteten.

Kun i følgende tilfælde er det tilladt at foretage tilpasninger efter den endelige nationale tildelingsafgørelse:

- hvis et anlæg lukkes i løbet af den pågældende periode, kan medlemsstaten afgøre, at der ikke længere er nogen driftsleder, som vil få tildelt kvoter, og
- hvis nytillkomne tildeles kvoter fra reserven, som er fastsat i forvejen, afgøres den nøjagtige kvotemængde til hver nytillkomne, efter at der er truffet afgørelse om kvotetildeling efter artikel 11, stk. 2.

I lighed med vurderingen af planerne for den første periode forkaster Kommissionen alle andre tilpasninger som værende i strid med kriterium 10).

### **2.3. Overensstemmelse med supplementaritetsforpligtelserne (grænse for projektkreditter fra JI/CDM)**

Ud over hjemlige foranstaltninger til at reducere drivhusgasemissionerne kan medlemsstaterne ifølge Kyoto-protokollen investere i projekter for 'fælles gennemførelse' (Joint Implementation - JI) og 'mekanismen for bæredygtig udvikling' (Clean Development Mechanism - CDM) i andre lande og bruge kreditterne herfra til at opfylde en del af deres reduktionsforpligtelser. Medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at anvendelsen af de fleksible Kyoto-mekanismer supplerer deres hjemlige foranstaltninger, således at forskellene i emissionsniveauet pr. indbygger mellem ilande og ulande mindskes<sup>19</sup>.

Ud over denne anvendelse fra medlemsstaternes side giver direktivet kvotebelagte anlæg mulighed for at anvende JI- og CDM-kreditter til at opfylde en del af deres forpligtelser efter direktivet. Denne andel skal være i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats supplementaritetsforpligtelser og skal fastsættes i den nationale tildelingsplan.

Kommissionen skal derfor vurdere, om den grænse, der er fastsat i planen, er i overensstemmelse med medlemsstaternes supplementaritetsforpligtelser. Supplementaritetsforpligtelserne omfatter både statslige indkøb og privatsektorens anvendelse af JI- og CDM-kreditter, mens Kommissionens vurdering i medfør af direktivet kun omfatter privatsektorens anvendelse af kreditter.

Kommissionen vurderer, om de foreslåede JI/CDM-grænser er i overensstemmelse med direktivets bilag III, på følgende måde:

Den reduktionsindsats, som en medlemsstat skal gøre, bestemmes ved at vurdere det reduktionsniveau, den skal opnå i forhold til

---

<sup>19</sup> Beslutning 2/CMP.1 fra Kyoto-protokollens partskonference "Principles, nature and scope of the mechanisms pursuant to Articles 6, 12 and 17 of the Kyoto Protocol" fra december 2005, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add. 1, s. 4.

- emissionerne i referenceåret
- drivhusgasemissionerne i 2004
- de beregnede emissioner i 2010<sup>20</sup>.

Som næste skridt beregnes halvdelen af det tal, der repræsenterer den største indsats. Dette tal anses for at være den største samlede mængde JI/CDM-kreditter, som en medlemsstat kan benytte sig af til supplerende af sine hjemlige foranstaltninger og dermed opfylde sine forpligtelser til at sikre, at Kyoto-mekanismen anvendes til at supplere hjemlige foranstaltninger.

Medlemsstater, som ikke har i sinde at købe Kyoto-enheder med statsmidler, kan tillade de kvotebelagte anlæg at bruge CDM/JI-kreditter helt op til denne grænse. Grænsen udtrykkes i procent svarende til en andel af det godkendte loft for handelssektoren. Tillader medlemsstaterne en højere grænse, anses kriterium 12) for at være overtrådt.

For medlemsstater, som har i sinde at købe Kyoto-enheder med statsmidler, tages disse indkøb i betragtning. Den mængde JI/CDM-kreditter, som kan benyttes af kvotebelagte anlæg i disse medlemsstater, reduceres med den gennemsnitlige årlige mængde af påtænkte eller dokumenterede statslige indkøb.

Hvis vurderingen efter denne fremgangsmåde resulterer i en situation, hvor kvotebelagte anlæg i den pågældende medlemsstat kun kan benytte JI/CDM-kreditter op til en grænse på under 10 %, mener Kommissionen, at anlæggene bør have lov til at benytte JI/CDM-kreditter op til en grænse på mindst 10 %. Hermed opnås en rimelig balance mellem kravet om hjemlige reduktioner og ønsket om at give driftslederne et incitament til at investere i projekter i udviklingslandene.

*I praksis* vurderer Kommissionen, om supplementaritetsforpligtelserne opfyldes, efter følgende formel:

A = emissionerne i referenceåret – tilladte emissioner i forhold til Kyoto-målet

B = drivhusgasemissionerne i 2004 – tilladte emissioner i forhold til Kyoto-målet

C = beregnede emissioner i 2010 – tilladte emissioner i forhold til Kyoto-målet

D = 50 % af max (A, B, C) – årligt gennemsnit af statslige indkøb af Kyoto-enheder

Højeste tilladte grænse (i %) = (D/gennemsnitligt årligt loft) eller 10 %

---

<sup>20</sup> Alle tallene er baseret på Kommissionens fremskridtsrapport for 2006, tabel 1 og 2 i bilaget, SEK(2006) 1412 af 27.10.2006.

## 2.4. Spørgsmål, der er specifikke for visse planer

### *Tildelingsgarantier, der går ud over handelsperioden*

Kommissionen konstaterer, at de nationale tildelingsplaner ifølge direktiv 2003/87/EF skal dække den pågældende handelsperiode. Kommissionens vurdering af en plan omfatter følgelig kun de aspekter, der vedrører den pågældende handelsperiode. Kommissionen har derfor taget forbehold i alle tilfælde, hvor tildelingsplanerne for den første handelsperiode (2005 til 2007) indeholdt dispositioner, bl.a. om tildelingsgarantier<sup>21</sup>, der vedrørte perioden efter 2007.

Kommissionen vurderer nu for første gang den konkrete anvendelse af tildelingsgarantier fra den første periode, der tænkes anvendt i planer for den anden handelsperiode. Efter dens opfattelse strider disse garantier mod kriterium 5) og diskriminerer mellem selskaber på en sådan måde, at visse virksomheder eller aktiviteter begunstiges ubehørigt, jf. kravene i traktaten, navnlig artikel 87 og 88. I sådanne tilfælde vil garantier resultere i en præferentiel, gratis kvotetildeling til de begunstigede anlæg i forhold til omfanget af de gratis tildelinger til andre bestående anlæg, der gives efter den generelle tildelingsmetode. En sådan gunstig behandling af en bestemt gruppe bestående anlæg forvrider eller truer med at forvride konkurrencen med en anden gruppe bestående anlæg og har endvidere grænseoverskridende virkninger som følge af den EU-omspændende kvotehandel, der finder sted i alle de sektorer, der er omfattet af direktiv 2003/87/EF.

Kommissionen mener på dette stadium, at statsstøtte af denne art kan anses for at være uforenelig med fællesmarkedet, hvis den ses i lyset af traktatens artikel 87 og 88.

Fra en miljøsynsvinkel er Kommissionen endvidere betænkelig ved, at garantier for gratis tildelinger i stort omfang indebærer risiko for, at kulstofintensive produktionsmetoder kommer til at fortsætte langt ud i fremtiden. Sådanne garantier kan skabe incitamentet til at investere i CO<sub>2</sub>-intensive fremstillingsmetoder og derved begrænse mulighederne for at gennemføre de nødvendige yderligere reduktioner i emissionerne i tiden efter 2012. Samtidig begrænser enhver form for tildelingsgaranti ud over 2012 mulighederne for, at der som led i revisionen af fællesskabsordningen kan foretages en yderligere harmonisering af tildelingsmetoden for hele det indre marked.

### *Kvoteopsparing*

Opsparing<sup>22</sup> af kvoter er i princippet et værdifuldt element i handelsordningen og skal tillades af medlemsstaterne fra og med den anden handelsperiode. Det var op til medlemsstaterne at afgøre, om de ville tillade opsparing fra den første til den anden handelsperiode, og 23 ud af 25 medlemsstater har afvist muligheden for opsparing.

---

<sup>21</sup> Som eksempel på en tildelingsgaranti kan nævnes, at en nytilkommen, der indleder driften af et anlæg i 2006, af medlemsstaten garanteres en fuldstændig og gratis kvotetildeling for de kommende 14 år, dvs. til 2020 og dermed ind i den fjerde handelsperiode under fællesskabsordningen.

<sup>22</sup> Ved opsparing forstås muligheden for, at ubrugte kvoter kan fremføres til den efterfølgende handelsperiode, hvis driftslederen ikke har brug for kvoterne til dækning af emissioner eller ikke har solgt dem på markedet. (Artikel 13, stk. 2 og 3, i direktiv 2003/87/EF).

Skønsbaseret opsparing fra den første til den anden handelsperiode indebærer statsstøtte, eftersom medlemsstaten i så fald udsteder kvoter gratis i stedet for at sælge dem i form af "tildelte mængder" (*Assigned Amount Units*, AAU). Samtidig opfylder en medlemsstats opsparing til den anden handelsperiode kun kriteriet om overensstemmelse mellem tildeling og reduktionspotentiale, hvis de opsparede kvoter trækkes fra det loft, der anses for at være i overensstemmelse med direktivets tildelingskriterier<sup>23</sup>.

Efter Kommissionens opfattelse skal alle nationale bestemmelser om påtænkt anvendelse af skønmæssig opsparing mellem den første og den anden handelsperiode meddeles Kommissionen i medfør af traktatens artikel 88, stk. 3. På dette stadium mener Kommissionen, at enhver udstedelse af opsparede kvoter i den anden handelsperiode, som ikke er baseret på en miljømæssig modydelse fra modtagernes side i form af dokumenterede reelle emissionsreduktioner i løbet af den første handelsperiode, kan udgøre statsstøtte, der vurderet i lyset af traktatens artikel 87 og 88 utvivlsomt må anses for at være uforenelig med det indre marked.

### *Bortauktionering*

Direktiv 2003/87/EF giver mulighed for bortauktionering eller salg af op til 10 % af de kvoter, medlemsstaten tildeler i den anden handelsperiode.

Som bemærket af Ekspertgruppen på højt niveau om konkurrenceevne, energi og Miljø<sup>24</sup> menes det, at konkurrencepresset som følge af energimarkedernes manglende modenhed har været utilstrækkeligt til at reducere overvæltningen af kvoteværdien på elpriserne, hvilket har givet elproducenterne uberettigede fortjenester. Gruppen har endvidere anbefalet, at medlemsstaterne overvejer at differentiere tildelingen mellem sektorerne i den anden handelsperiode for at tage hensyn til de eksterne aspekter ved konkurrenceevnen.

Flere medlemsstater har i sinde at øge den andel, der bortauktioneres, kombineret med en mere restriktiv tildeling til elværkerne. I nogle medlemsstater overvejes spørgsmålet om bortauktionering stadig. Beslutningerne om planerne for den anden handelsperiode giver medlemsstaterne mulighed for at øge auktioneringsandelen inden for de grænser, der er sat i direktivets artikel 10. Dette kan ske efter forelæggelsen af Kommissionens vurdering, men inden den endelige nationale tildelingsafgørelse, jf. artikel 11, stk. 2.

Kommissionen mener endvidere, at deltagelse i auktionssalg bør være åben for alle personer i Fællesskabet uden restriktioner.

### *Energiproducerende anlæg*

Hvis en medlemsstat ikke medregner energiproducerende anlæg i overensstemmelse med fortolkningen i punkt 36 i de yderligere retningslinjer - som nærmere belyst med de "koordinerede definitioner" på yderligere energiproducerende anlæg i referatet fra Udvalget for Klimaændringer af 31. maj 2006 - afviser Kommissionen planen som værende i strid med kriterium 10).

---

<sup>23</sup> Se kriterium 3) i direktivets bilag III.

<sup>24</sup> Se [http://ec.europa.eu/enterprise/environment/hlg/doc\\_06/first\\_report\\_02\\_06\\_06.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/environment/hlg/doc_06/first_report_02_06_06.pdf)

Foreslår en medlemsstat at tildele yderligere kvoter til dækning af yderligere emissioner fra sådanne energiproducerende anlæg, som ikke var medregnet i planen for den første periode, undersøger Kommissionen, om den påtænkte tildeling til disse anlæg er fastsat i overensstemmelse med den generelle metode som angivet i den nationale tildelingsplan og på grundlag af dokumenterede og verificerede emissionstal.

Hvis beregningen af tildelingen til dækning af disse yderligere emissioner i overensstemmelse med den generelle metode og på grundlag af dokumenterede og verificerede emissionstal resulterer i et lavere antal kvoter, forlanger Kommissionen, at det loft, der er anført i Kommissionens afgørelse, reduceres med en mængde svarende til denne forskel.

### **3. KONKLUSION**

En succesfuld fællesskabsordning spiller en central rolle for, at EU kan bevare sin troværdighed i forhold til klimaordningen i tiden efter 2012. Samtidig er øget brug af fællesskabsordningen afgørende for, at EU's Kyoto-forpligtelser kan opfyldes i perioden 2008-2012. Nogle af de nationale tildelingsplaner, Kommissionen har fået forelagt, ville ikke blot kunne underminere opfyldelsen af Europas Kyoto-forpligtelser, men ville samtidig skabe unødige forvriddinger på det indre marked.

Med den objektive og gennemsigtige vurdering af planerne for den anden handelsperiode, der er gjort rede for i denne meddelelse, sikrer Kommissionen, at Kyoto-forpligtelserne opfyldes, og at der i fremtiden vil blive tale om et succesfuldt og stadig større kulstofmarked.

**Tabel 1 : Overblik over ikke-opfyldte kriterier<sup>25</sup>**

|  | Tyskland | Grækenland | Irland | Letland | Litauen | Luxembourg | Malta |
|--|----------|------------|--------|---------|---------|------------|-------|
| 1) Kyoto-mål   | X        | X          | X      |         |         |            |       |
| 2) Udviklingsmissionerne   | X        | X          |        | X       | X       | X          | X     |
| 3) Reduktionspotentiale  | X        | X          |        | X       | X       | X          | X     |
| 4) Anden lovgivning  |          |            |        |         |         |            |       |
| 5) Ikke-diskriminering   | X        |            | X      |         |         |            |       |
| 6) Nytilkomne  |          | X          | X      |         | X       |            |       |
| 7) Tidlig indsats  |          |            |        |         |         |            |       |
| 8) Renere teknologi  |          |            |        |         |         |            |       |
| 9) Høring af offentligheden  |          |            |        |         |         |            |       |
| 10) Liste over anlæg med angivelse af kvotemængden til hvert anlæg | X        | X          | X      |         | X       |            | X     |
| 11) Konkurrenceudførelse   |          |            |        |         |         |            |       |
| 12) Grænse for J/CDM-kreditter                                     |          |            | X      |         |         |            | X     |
| Artikel 10   |          |            |        |         |         |            |       |

**Tabel 1 forts.: Overblik over ikke-opfyldte kriterier**

<sup>25</sup> I tråd med princippet i andet punktum i kriterium 1) strider også Letlands, Litauens, Luxembourgs, Maltas, Slovaqiets og Sveriges planer mod bilag III, kriterium 1) som følge af en ikke tilstrækkelig nøje anvendelse af alle kriterierne.

|  | Slovakiet | Sverige | Det Forenede Kongerige |
|--|-----------|---------|------------------------|
| 1) Kyoto-mål   |           |         |                        |
| 2) Udviklingen i emissionerne                                      | X         | X       |                        |
| 3) Reduktionspotentiale  | X         | X       |                        |
| 4) Anden lovgivning  |           |         |                        |
| 5) Ikke-diskriminering   | X         |         |                        |
| 6) Nytilkomne  | X         |         |                        |
| 7) Tidlig indsats  |           |         |                        |
| 8) Renere teknologi  |           |         |                        |
| 9) Høring af offentligheden  |           |         |                        |
| 10) Liste over anlæg med angivelse af kvotemængden til hvert anlæg |           | X       | X                      |
| 11) Konkurrence udefra   |           |         |                        |
| 12) Grænse for JI/CDM-kreditter                                    |           | X       |                        |
| Artikel 10   |           |         |                        |

## **BILAG 1**

### **Kriterier for nationale tildelingsplaner opført i bilag III til direktiv 2003/87/EF**

|  |
|--|
| <p>1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode, skal være i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelse til at begrænse sine emissioner efter beslutning 2002/358/EF og Kyoto-protokollen under hensyn til den andel, som disse kvoter udgør af de samlede emissioner i forhold til emissionerne fra kilder, der ikke er omfattet af dette direktiv, og de nationale energipolitikker, og skal være i overensstemmelse med det nationale klimaændringsprogram. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, må ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Inden 2008 skal mængden af kvoter være tilpasset bestræbelserne på at nå eller overgå hver enkelt medlemsstats mål som fastsat i beslutning 2002/358/EF og Kyoto-protokollen.</p> |
| <p>2. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af beslutning 93/389/EØF.</p>  |
| <p>3. Den mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med det potentiale, herunder det teknologiske potentiale, som de anlæg, der er omfattet af denne ordning, har med hensyn til at reducere emissionerne. Medlemsstaterne kan basere deres kvotefordeling på de gennemsnitlige drivhusgasemissioner pr. produkt inden for hver aktivitet og de fremskridt, der kan gøres inden for disse aktiviteter.</p>  |
| <p>4. Planen skal være i overensstemmelse med andre relevante fællesskabslove og -foranstaltninger. Der bør tages hensyn til uundgåelige stigninger i emissionerne som følge af nye lovfæstede krav.</p>   |
| <p>5. Planen må ikke diskriminere mellem selskaber eller sektorer på en sådan måde, at visse virksomheder eller aktiviteter begunstiges ubehørigt, jf. kravene i traktaten, navnlig artikel 87 og 88.</p>  |
| <p>6. Planen skal indeholde oplysninger om, hvordan nyttilkomne vil kunne deltage i fællesskabsordningen i den pågældende medlemsstat.</p>   |
| <p>7. Planen kan tilgodese en tidlig indsats og skal indeholde oplysninger om, hvordan der vil blive taget hensyn til en sådan indsats. Medlemsstaterne kan ved udarbejdelsen af deres nationale tildelingsplaner anvende benchmarks udledt af referencedokumenter om de bedste tilgængelige teknikker, og disse benchmarks kan indeholde et element af hensyntagen til en tidlig indsats.</p>   |
| <p>8. Planen skal indeholde oplysninger om, hvordan der tages hensyn til ren teknologi, herunder energieffektive teknologier.</p>  |
| <p>9. Planen skal indeholde bestemmelser om, hvordan offentligheden kan fremsætte bemærkninger, og oplysninger om, hvordan disse bemærkninger vil blive taget behørigt i betragtning, inden der træffes afgørelse om tildeling af kvoter.</p>  |

10. Planen skal indeholde en liste over de anlæg, der er omfattet af dette direktiv, og over de kvotemængder, som det er hensigten at tildele hvert enkelt anlæg.

11. Planen kan indeholde oplysninger om, hvordan der tages hensyn til konkurrence fra lande/enheder uden for EU.

12. Planen specificerer den maksimale mængde CER og ERU, der må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, som en procentsats af tildelingen af kvoter til hvert anlæg. Procentsatsen skal være i overensstemmelse med medlemsstatens supplerende forpligtelser efter Kyoto-protokollen og beslutninger vedtaget i henhold til UNFCCC eller Kyoto-protokollen.

**BILAG 2**  
**Trendudviklingen i den økonomiske vækst 2005 til 2010**

| Medlemsstat            | Vækst fra 2005 til 2010 |
|------------------------|-------------------------|
| Tyskland               | 9,6 %                   |
| Grækenland             | 19,9 %                  |
| Irland                 | 27,2 %                  |
| Letland                | 50,0 %                  |
| Litauen                | 37,4 %                  |
| Luxembourg             | 27,2 %                  |
| Malta                  | 11,9 %                  |
| Slovakiet              | 32,4 %                  |
| Sverige                | 16,6 %                  |
| Det Forenede Kongerige | 14,3 %                  |

*Kilde:* GD TREN "Energy and Transport Trends to 2030 - Update 2005" og GD ECFIN "Economic forecasts autumn 2006".