



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.11.2006
KOM(2006) 676 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Opbygning af et globalt kulstofmarked –
Rapport i henhold til artikel 30 i direktiv 2003/87/EF**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Opbygning af et globalt kulstofmarked –
Rapport i henhold til artikel 30 i direktiv 2003/87/EF**

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

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/EF¹ ("direktivet") trådte i kraft den 25. oktober 2003. Den 1. januar 2005 blev EU's emissionshandelsordning en realitet. Formålet med ordningen er at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Kommissionen tilslutter sig fuldt ud Rådets opfattelse², hvorefter EU's emissionshandelsordning er et vigtigt redskab til at realisere de emissionsreduktioner på mellemlang og lang sigt, der er nødvendige for at stabilisere koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren.

EU ser et globalt kulstofmarked som et centralt værktøj til håndtering af klimaændringerne. EU-emissionshandelsordningen er allerede en vigtig drivkraft i den internationale kulstofhandel og udgør et solidt grundlag for et globalt kulstofmarked. På nuværende tidspunkt kan over 160 lande, der repræsenterer over 90 % af verdens befolkning, deltage i det fremvoksende kulstofmarked, enten gennem emissionshandelsordninger eller gennem Kyoto-protokollens projektbaserede mekanismer. En række lande har vist interesse for at indføre lignende emissionshandelsordninger, og EU-ordningen inddrager udviklingslande i konkrete tiltag til mindskelse af drivhusgasemissionerne gennem "mekanismen for bæredygtig udvikling" (*Clean Development Mechanism - CDM*). Dette viser EU-emissionshandelsordningens store strategiske betydning.

Kommissionen bebudede i september 2005, at den ville stille forslag om, at ordningen blev udvidet til også at omfatte luftfartssektorens påvirkning af klimaet³. Ifølge direktivets artikel 30 skal Kommissionen senest den 30. juni 2006 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af direktivet, om nødvendigt ledsaget af forslag. Kommissionen har set på de punkter, der er opregnet i artikel 30, og på andre spørgsmål, interesseparterne har peget på. Der er voksende enighed om de strategiske emner, der skal tages op til revision, men til behandling af disse spørgsmål er der brug for flere erfaringer og yderligere evalueringer. Det er derfor endnu for tidligt til, at Kommissionen kan fremsætte

¹ EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32.

² Rådets konklusioner af 17. oktober 2005, dok.1345/05.

³ KOM(2005) 459 endelig.

lovforslag. Af hensyn til lovgivningsmæssig stabilitet og forudsigelighed er det endvidere Kommissionens faste overbevisning, at ændringer til direktivet, som denne revision måtte medføre, bør træde i kraft ved begyndelsen af den tredje handelsperiode i 2013. For at sikre en bredere inddragelse af parter, der kan bidrage væsentligt til revisionsprocessen, vil Kommissionen derfor foretage yderligere høringer via en særlig arbejdsgruppe for revurdering af EU-emissionshandelsordningen inden for rammerne af det europæiske klimaændringsprogram (ECCP)⁴, som har medvirket til udviklingen af EU's handelsordning og andre klimatiltag. Arbejdsgruppen vil påbegynde arbejdet til efteråret, og dens rapport vil blive brugt ved udarbejdelsen af Kommissionens lovgivningsforslag i 2007. Den yderligere revisionsproces i ECCP-gruppen vil blive fokuseret på de strategiske emner, der er gjort rede for i nærværende rapport. Denne rapport kommer ikke ind på ambitionsniveauet for tiden efter 2012, da dette vil blive behandlet i en separat meddelelse.

Under revisionen vil der også blive taget hensyn til udviklingen i de internationale forhandlinger om håndtering af klimaændringerne efter 2012. Den bredere internationale kontekst og andre aktiviteter end emissionshandel vil blive taget op i Kommissionens kommende grønbog om omkostninger og fordele ved en klimapolitik efter 2012.

2. EU'S EMISSIONSHANDELSORDNING EFTER DEN FØRSTE GENNEMFØRELSESRUNDE

Dataene fra den første gennemførelsesrunde viser, at ca. 8 980 anlæg havde opfyldt deres forpligtelse til at rapportere 2005-emissionerne inden fristens udløb den 30. april 2006. Disse anlæg tegner sig for over 99 % af de kvoter, der var tildelt anlæg i de 21 medlemsstater, som havde fungerende elektroniske registre den 30. april 2006.

De uafhængigt verificerede data viste lavere drivhusgasemissioner end ventet. Dette er en positiv udvikling⁵, for så vidt som den kan tages som tegn på, at der allerede i det første år af EU-emissionshandelsordningen er sket en reduktion i virksomhedernes emissioner. For så vidt som dataene afspejler for højt satte reference-emissioner, betyder det, at ordningens miljøresultater i den første periode ikke vil være så gode, som de kunne være blevet, eller så gode som nødvendigt, hvis klimaændringerne skal bekæmpes. Dette er ikke enestående for startfasen af en emissionshandelsordning: der har været tilsvarende erfaringer i USA, f.eks. da svovldioxidordningen blev indført.

Medlemsstaterne skulle forelægge Kommissionen nationale tildelingsplaner for perioden 2008-2012 senest den 30. juni 2006, og resultaterne af den første gennemførelsesrunde bidrager til at danne et solidt og gennemsigtigt grundlag for disse planer. Af hensyn til overensstemmelsen med direktivet og EF-traktatens artikel 87 og 88 skal de nationale tildelingsplaner for 2008-2012 vurderes ud fra de verificerede, aggregerede emissionsdata for 2005, medlemsstaternes indsats for at opfylde deres Kyoto-forpligtelser og andre tildelingskriterier.

⁴ Yderligere oplysninger om ECCP I og II findes på: <http://ec.europa.eu/environment/climat/eccpii.htm>

⁵ Også andre faktorer, f.eks. vejrforhold, kan påvirke emissionsniveauet.

Alle de nationale tildelingsplaner for den første handelsperiode er nu færdige, og alle medlemsstaterne har fungerende registre. Gennem hele denne forberedende fase har både myndighederne og de deltagende virksomheder indhentet værdifulde erfaringer. Det vil ruste os bedre til handelsperioden 2008-2012 og er også et nyttigt bidrag til revisionsprocessen.

Kvotemarkedets virkemåde og forbindelserne til produktmarkederne

Kvotemarkedet under EU-handelsordningen udviklede sig allerede inden ordningens indførelse, idet de første terminsforretninger blev indgået i 2003. I 2005 blev der handlet med over 320 millioner kvoter til en værdi af over 6,5 mia. €⁶, på børser eller bilateralt. For 2006 var der allerede i maj registreret en omsætning på over 300 millioner kvoter, og den månedlige omsætning i maj måned nærmede sig 100 millioner kvoter⁷. Transaktioner under EU-ordningerne dominerer kulstofmarkedet, da de pengemæssigt tegner sig for over 80 % af kulstofhandelen og mængdemæssigt for over 60 %⁸.

Ifølge svarene i en spørgeundersøgelse⁹ var kraftværker og raffinaderier i begyndelsen de mest aktive på markedet, mens stål- og aluminiumværkerne ved midten af 2005 endnu ikke havde deltaget i kvotehandelen. Grunden hertil er højst sandsynligt, at mange kraftværker og raffinaderier allerede inden for rammerne af deres egne virksomheder har omfattende erfaringer med handel på råvaremarkederne. Da de første handelsbørser var opstået omkring midten af 2005, begyndte banker og investeringsfonde at tilbyde serviceydelser til virksomheder, der ikke var aktive på markedet, for at handle med kvoter på deres vegne⁷.

Analytikerne peger på en række faktorer, der påvirker kvoteprisen over tid: emissionsreduktionspotentiale og reduktionsomkostninger, kvoter, angivne faktiske emissioner, adgang til og rådighed over JI- og CDM-kreditter, priserne på fossilt brændsel, vejrforhold (temperatur og nedbør) og graden af deltagelse fra de forskellige sektorer på markedet. Også den politiske udvikling har haft indflydelse på kvoteprisen.

Den hidtil betydeligste kortfristede prisudvikling fandt sted i forbindelse med offentliggørelsen i maj 2006 af de verificerede emissionsdata for 2005. Både tidspunktet for offentliggørelsen (uannmeldt forudgående offentliggørelse i flere medlemsstater) og 2005-emissionsdataenes faktiske niveau (samlet set lavere end ventet af mange markedsagttagere) gav anledning til et væsentligt fald i markedsprisen inden for nogle få dage. Flere interesseparter har derfor givet udtryk for betænkeligheder ved den hidtil konstaterede prisvolatilitet. I denne sammenhæng skal det understreges, at nye markeder behøver tid til at etablere tilstrækkelige og pålidelige informationskilder og dermed til at afpasse markedets reaktioner efter de grundlæggende prisfaktorer. Også på andre succesfulde miljømarkeder har man i startfasen kunnet iagttage større volatilitet. Derefter

⁶ *State and Trends of the Carbon Market 2006*, Verdensbanken og IETA, kan fås på <http://carbonfinance.org/docs/StateoftheCarbonMarket2006.pdf>

⁷ Point Carbon

⁸ Point Carbon "Outlook for 2006: Mid-year update". *Carbon Market Analyst*. 3 august 2006. Oslo.

⁹ Se resultaterne af McKinsey/Ecofys web-undersøgelse for Europa-Kommissionen på http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_EN.htm.

dæmpes volatiliteten efterhånden, især hvis der er tale om stabile politiske signaler, stabil lovgivning og streng håndhævelse.

Kvotemarkedet påvirker som ventet produktmarkeder, hvor operatørerne er aktive. Som det er naturligt for et velfungerende markedsbaseret instrument, bevæger kulstofsprissignalet sig gennem den økonomiske kæde og giver efterhånden stødet til kulstoffattig produktion og forbrug på alle de forskellige stadier. Kulstofsprissignalet integration i produktmarkederne har hidtil været af varierende styrke. I nogle sektorer har konkurrence fra konkurrenter, der ikke er underkastet lignende klimapolitiske tiltag, begrænset overvæltningen af kvoteprisen. I andre sektorer, bl.a. elproduktion, har overvæltningspotentialet været større og har, sammen med andre faktorer, bidraget til en stigning i elpriserne.

De sidste 18 måneder har været præget af betydelige ændringer på energimarkedet, ikke mindst en væsentlig stigning i oliepriserne. Dette har resulteret i en mærkbar stigning i priserne på naturgas og dermed i anvendelsen af kul til elfremstilling. Dette har igen styrket efterspørgslen efter kvoter og andre kulstoffattige løsninger og dermed ført til en voksende integration af markederne for el, brændsel og emissionskvoter.

Kvotehandelen er vokset støt lige siden ordningens indførelse, og markedet modnes efterhånden, men Kommissionen er alligevel enig med mange interesseparter, som har givet udtryk for, at større vished og forudsigelighed, hvad ambitionsniveau og tildelingsmetoder angår, er vigtige forudsætninger for større likviditet på markedet. De grundlæggende markedskræfter bør således være bestemmende for kvoteprisen på mellemlang sigt, mens stabile politiske og lovgivningsmæssige rammer kan sikre emissionshandelsordningen langvarig succes i miljømæssig og økonomisk henseende.

3. REVISIONSPROCESSEN

3.1 Behov for flere erfaringer og yderligere høring af interesseparterne

De første 18 måneder af EU-emissionshandelsordningen har været en meget værdifuld læretid, som har vist, at ordningen bør forenkles og gøres mere forudsigelig¹⁰. Ifølge direktivet skal medlemsstaterne i løbet af 2006 træffe vigtige beslutninger for handelsperioden 2008-2012, nemlig forelæggelse af deres nationale tildelingsplaner og vedtagelse af endelige nationale tildelingsafgørelser.

¹⁰ Behovet for forenkling er fremhævet i Kommissionens meddelelse "Yderligere retningslinjer vedrørende tildelingsplaner for handelsperioden 2008-2012 under EU-emissionshandelsordningen", KOM(2005) 703 endelig. Det ville hindre en sådan forenkling, hvis de tilgodehavender (kreditter), der anvendes i ordningen, udvides til også at omfatte 'ICER'er' og 'tCER'er', der udstedes til projekter, som påbegyndes indtil 2012 under Kyoto-protokollens *Clean Development Mechanism*. Hvordan der skal tages hensyn til arealanvendelse og skovbrug fra 2013, vil først blive afgjort som led i forhandlingerne om den anden forpligtelsesperiode. Denne revision vedrører EU's emissionshandelsordning fra 2013, og Kommissionen ønsker ikke at foregribe en aftale om behandlingen af arealanvendelse og skovbrug, der måtte komme i stand inden for rammerne af klimakonventionen og Kyoto-protokollen. EU deltager i drøftelser om forskellige tilgange til behandlingen af arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug fra 2013 inden for rammerne af klimakonventionen.

For at bevare en stabil lovgivningsramme for det hurtigt voksende kvotemarked i den anden handelsperiode og for at give tilstrækkelig tid til eventuelle tilpasninger, som lovgivningsprocessen måtte medføre, er det Kommissionens overbevisning, at eventuelle ændringer i udformningen af EU-emissionshandelsordningen som følge af denne revision bør træde i kraft ved begyndelsen af den tredje handelsperiode i 2013³. Samtidig vil det det være til gavn for revisionsprocessen, hvis der indhentes yderligere erfaringer med ordningens forskellige elementer i den nuværende udformning. Kommissionen er således klar over betydningen af yderligere høringer af interesseparterne og yderligere analyser, inden en lovgivningsproces sættes i gang.

Der er udarbejdet en række rapporter og positionspapirer som grundlag for revisionen af EU-emissionshandelsordningen. Kommissionen bifalder støtten fra *Ekspertgruppen på højt niveau om konkurrenceevne, energi og Miljø*, der bekræfter værdien af en velfungerende EU-emissionshandelsordning som et centralt værktøj til reduktion af drivhusgasemissionerne, og som opfordrer Kommissionen til at videreudvikle sine anbefalinger baseret på en omfattende interessenthøring¹¹. Efter Kommissionens opfattelse bør revisionsprocessen hvile på principperne om omkostningseffektivitet og miljøeffektivitet og derved styrke EU-industriens konkurrenceevne. Kommissionen mærker sig også, at der er voksende enighed omkring de strategiske emner der skal tages op til revision, men at der er brug for flere erfaringer og yderligere evalueringer, før disse spørgsmål kan behandles. Kommissionen vil derfor intensivere sine høringer af interessenterne om disse strategiske spørgsmål i løbet af 2006 og foreslå ændringer til direktivet i 2007. Revisionen vil også have indflydelse på EU's stillingtagen i de internationale forhandlinger om håndtering af klimaændringerne efter 2012, ved udgangen af den første Kyoto-forpligtelsesperiode. Efter Kommissionens opfattelse bør markedsinstrumenter spille en nøglerolle i det kommende internationale system.

3.2 Næste trin – Arbejdsgruppen for revision af EU-emissionshandelsordningen under det europæiske klimaændringsprogram (ECCP)

Det europæiske klimaprogram er en høringsproces med inddragelse af mange forskellige parter, hvor eksperter fra Kommissionen, medlemsstaterne, universiteter, industrien og ngo-samfundet arbejder sammen¹². Der er allerede nedsat fem arbejdsgrupper for forskellige aspekter af den europæiske klimapolitik¹³ under ECCP's anden fase ("ECCP II"). Kommissionens yderligere høringer om revisionen af emissionshandelsordningen vil finde sted i den allerede eksisterende ECCP-undergruppe for emissionshandel. Arbejdsgruppen vil ud fra data af høj kvalitet udforske og prioritere mulighederne for at tage fat på de strategiske spørgsmål, der skal løses for at forbedre ordningens virkemåde og omkostningseffektivitet, hvad reduktion af drivhusgasemissionerne angår.

Kommissionen opfordrer interesseparterne til at forelægge den yderligere synspunkter og deres erfaringer med gennemførelsen af

¹¹ http://ec.europa.eu/enterprise/environment/hlg/doc_06/first_report_02_06_06.pdf

¹² KOM(2000) 88 endelig og KOM(2005) 35 endelig.

¹³ Arbejdsgruppe 1: Revision af ECCP I, arbejdsgruppe 2: Virkninger og tilpasning, arbejdsgruppe 3: kulstofopfangning og kulstoflagring i geologiske formationer, arbejdsgruppe 4: Luftfart, arbejdsgruppe 5: Integreret tilgang til reduktion af CO₂-emissioner fra varevogne.

emissionshandelsordningen. Den vil også trække på medlemsstaternes årlige rapporter i medfør af direktivets artikel 21 og Det Europæiske Miljøagenturs tekniske rapport om EU-medlemsstaternes anvendelse af emissionshandelsdirektivet¹⁴, som er baseret på disse rapporter. Af andre vigtige informationskilder kan nævnes de anbefalinger vedrørende revisionen af EU-emissionshandelsordningen, som Ekspertgruppen på højt niveau om konkurrenceevne, energi og Miljø fremsatte i juni 2006, og resultaterne af et LIFE-projekt¹⁵ vedrørende emissionshandelsordningen.

For at afgrænse revisionsprocessen har Kommissionen peget på en række emner, der bør tages op. De kan opdeles i fire kategorier, nemlig (1) direktivets anvendelsesområde, (2) yderligere harmonisering og øget forudsigelighed, (3) effektiv opfyldelse og håndhævelse og (4) kobling med tredjelande. Bilaget indeholder arbejdsgruppens kommissorium med en mere detaljeret beskrivelse af de forskellige kategorier.

(1) Direktivets anvendelsesområde

Det oprindelige anvendelsesområde for direktivet var bestemt af ønsket om at nå op på den nødvendige "kritiske masse" for indførelse af en handelsordning. De udvalgte aktiviteter omfattende store stationære kilder, hvor emissionerne kunne overvåges med tilstrækkelig nøjagtighed.

Kommissionen tager emissionshandelsordningens anvendelsesområde op i forbindelse med revisionen. For det første vil den overveje muligheden for at strømline fortolkningen af det nuværende anvendelsesområde, navnlig hvad energiproducerende anlæg og de mindste anlæg angår. Det har skabt betydelig debat, at medlemsstaterne har anvendt forskellige fortolkninger af "energiproducerende anlæg" nævnt i direktivets bilag I. Som led i revisionen vil det blive undersøgt, hvordan de forskellige typer energiproducerende anlæg kan defineres klarere, og om de er omfattet af direktivet. Spørgsmålet om, hvorvidt det er omkostningseffektivt, at små anlæg er omfattet af emissionshandelsordningen, vil også blive taget op.

For det andet vil der blive set på muligheden for at udvide emissionshandelsordningen til andre sektorer og gasser, herunder N₂O fra ammoniakproduktionen og CH₄ fra kulminer. Kommissionen vil også vurdere egnede metoder til, at opfangning og geologisk lagring af kulstof kan blive anerkendt under emissionshandelsordningen.

Endvidere bør udvidelsen af emissionshandelsordningen til andre sektorer og gasser indgå i en omfattende og sammenhængende kombination af forskellige

¹⁴ http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2006_2/en/technicalreport_2_2006.pdf

¹⁵ Rapporterne om overvågningsprojektet vil være at finde på Kommissionens website: <http://ec.europa.eu/environment/climat/emission.htm> Rapporterne om LIFE-projektet "LETS Update" findes på: http://www.environment-agency.gov.uk/business/444217/590750/590838/1294204/1295326/1291719/?version=1&lang=_e

politikker¹⁶, og det skal sikres, at disse alternative politikker bidrager mærkbart til reduktion af emissionerne.

(2) Yderligere harmonisering og øget forudsigelighed

I den oprindelige udformning af EU's emissionshandelsordning skulle størstedelen af opgaverne i forbindelse med kvotetildeling udføres på nationalt plan. Direktivet indførte de nationale tildelingsplaner (NTP) som det værktøj, hvormed hver enkelt medlemsstat foreslår, hvor mange kvoter der skal tildeles for en given periode (fastsættelse af loft), og hvor mange af disse kvoter der skal fordeles blandt bestående anlæg og potentielle nyttilkomne anlæg (tildeling). Ud over at garantere overholdelsen af EF-traktatens regler har Kommissionen til opgave at sikre, at NTP'erne opfylder en række tildelingskriterier, der er opført i direktivets bilag III. Disse kriterier, som Kommissionen har udstedt retningslinjer for¹⁷, gælder også for perioderne efter 2012¹⁸, medmindre de ændres.

At det påhviler medlemsstaterne at gennemføre denne proces, har medført, at de nationale tildelingsplaner er indbyrdes afvigende, og mange parter har været betænkelige ved, at disse forskelle kan påvirke det indre marked. Kommissionen mener, at der er forskellige muligheder for at harmonisere behandlingen af nyttilkomne, og at det ikke strider mod ligebehandlingsprincippet, hvis nyttilkomne skal købe deres kvoter på markedet eller på auktion.

Den teoretiske mulighed for, at tildelingsprocessen kan nyformuleres forud for hver ny tildelingsperiode, betyder, at der kun kan gives vished for op til fem år frem i tiden. Dette tidsrum anses af mange for at være for kort til at sikre tilstrækkelig forudsigelighed for investeringsbeslutninger i disse kapitalintensive sektorer, hvor anlæggenes drift vil strække sig over adskillige årtier. Kommissionen deler denne opfattelse og mener, at det er af største vigtighed, at der sker en yderligere harmonisering af processen for fastlæggelse af kvoteloftet og for kvotetildelingen, og at forudsigeligheden forbedres. Som led i revisionen vil man undersøge muligheden for et fælles loft for EU og for separate nationale lofter efter 2012, som fastlægges af hver enkelt medlemsstat. Samtidig vil specifikke spørgsmål vedrørende udbud på auktion og benchmarking blive taget op. En anden vigtig opgave er at finde omkostningseffektive løsninger til at informere markedet på et mere struktureret og regelmæssigt grundlag, så der kan opnås størst mulig gennemsigtighed på markedet.

(3) Effektiv overholdelse og håndhævelse

Effektive procedurer for overholdelse og håndhævelse af reglerne er af stor betydning for en velfungerende ordning, ikke mindst hvis ordningen skal knyttes til andre lignende ordninger i tredjelande. Erfaringerne med overholdelse og håndhævelse fra ordningens første fase har været opmuntrende, men det er ikke desto mindre nødvendigt at vurdere, om der er behov for yderligere harmonisering.

¹⁶ Inddragelse af direkte emissioner fra vej- og søtransport ville betyde langt større administrative omkostninger. Nogle af medlemsstaterne har indført andre politikker og foranstaltninger.

¹⁷ KOM (2003) 830 og KOM (2005) 703.

¹⁸ Det kan måske blive nødvendigt at ajourføre henvisningen til beslutning 2002/358/EF under kriterium nr. 1).

Med hensyn til overvågning og rapportering af emissionerne vil man se på, om retningslinjerne for overvågning og rapportering bør nedfældes i en forordning, så det lettere kan sikres, at lovgivningen anvendes på samme måde overalt. Hvad angår tredjemandsverifikation af virksomhedernes emissionsrapporter og akkrediteringsprocessen for godkendelse af organisationer som verifikatorer, har mange interessenter udtrykt ønske om eller endog understreget behovet for mere detaljerede bestemmelser på EU-plan. Man vil også se på behovet for yderligere bestemmelser vedrørende overholdelse.

(4) Kobling med emissionshandelsordninger i tredjelande og egnede midler til at inddrage udviklingslande og lande med overgangsøkonomi

Med hensyn til forholdet mellem EU-emissionshandelsordningen og tilsvarende ordninger i tredjelande vil man se på udformningen af tredjelandenes planlagte eller allerede indførte emissionshandelsordninger og muligheden for at sammenkoble disse ordninger med EU's emissionshandelsordning. Som led i revisionsprocessen vil man undersøge muligheden for en mere vidtgående kobling mellem emissionshandelsordninger og andre obligatoriske emissionshandelsordninger i tredjelande, hvor der sættes loft over de samlede emissioner på nationalt eller regionalt plan.

Ifølge direktivet anerkendes kreditter fra Kyoto-protokollens projektbaserede mekanismer også efter 2012. For virksomhederne spiller stabilitet i lovgivningen en stor rolle, hvorfor Kommissionen er forpligtet på, at disse kreditter fortsat anerkendes. Man vil derfor vurdere inddragelsen af udviklingslande og lande med overgangsøkonomi i emissionsbekæmpelsen gennem henholdsvis *Clean Development Mechanism* og *Joint Implementation* og se på, i hvilken udstrækning emissionsreduktionsprojekter hidtil har bidraget til, at de pågældende lande vælger en mere bæredygtig udvikling.

3.3 Institutionelle og proceduremæssige aspekter

Indførelsen af EU's emissionshandelsordning og udviklingen af et internationalt kulstofmarked skaber nye institutionelle behov på både EU- og medlemsstatsplan. Nogle medlemsstater har således allerede oprettet et særligt organ for gennemførelsen af EU's emissionshandelsordning. Institutionelle ordninger medfører administrative omkostninger, som i princippet bør begrænses mest muligt.

Nogle af løsningsmulighederne til de ovennævnte strategiske spørgsmål vil medføre, at der på EU-plan skal udføres et betydeligt antal yderligere opgaver for at gennemføre EU's emissionshandelsordning efter 2012 (f.eks. administration af en EU-dækkende reserve til nytilkomne, godkendelsesproces for projekter, der ikke gennemføres i overensstemmelse med koblingsdirektivet, administration af EU-dækkende kvoteauktioner og udvikling af EU-dækkende benchmarks).

Kommissionen vil derfor også revurdere de bestående institutionelle ordninger på både EU- og medlemsstatsplan for at tilpasse dem til de nye behov, revisionen afdækker, og finde frem til de områder, hvor administrationsomkostningerne kan reduceres yderligere (f.eks. ét enkelt EU-register), og den opfordrer interessenterne til at fremsætte bemærkninger hertil.

Hvad procedurerne angår, vil Kommissionen se på behovet for at forbedre procedurerne for forelæggelse og vurdering af de nationale tildelingsplaner.

3.4 Sammenhængen mellem EU's emissionshandelsordning og andre markedsbaserede styringsmidler

Sammenhængen mellem EU's emissionshandelsordning og andre politikker og foranstaltninger med samme målsætning er tydeligst, når det drejer sig om afgifter på energiprodukter og el, som er harmoniseret ved Rådets direktiv 2003/96/EF ("energibeskatningsdirektivet"). Handel med drivhusgasser og energibeskatning er forskellige økonomiske instrumenter, der anvender forskellige retlige midler, men som til dels forfølger de samme mål, navnlig når det drejer sig om CO₂-afgifter. I energibeskatningsdirektivet hedder det, at det, især for energiintensive virksomheder, på visse vilkår er muligt helt eller delvis at erstatte beskatning med andre virkemidler, herunder ordninger for omsættelige tilladelser. Denne mulighed er underkastet reglerne om statsstøtte. EU's emissionshandelsordning begrænser emissionerne fra de omfattede anlæg under ét, og ifølge direktivet skal størstedelen af kvoterne tildeles gratis indtil 2012.

Kommissionen vil i overensstemmelse med sine forpligtelser se nærmere på samspillet mellem EU's emissionshandelsordning og andre foranstaltninger med samme formål, herunder navnlig energibeskatning. Dette spørgsmål vil i første omgang kunne tages op i forbindelse med drøftelserne af revisionen af emissionshandelsdirektivet og den planlagte grønbog om anvendelse af indirekte beskatning og andre markedsbaserede virkemidler til gennemførelse af Fællesskabets politik.

4. KONKLUSION

Den første fase af EU's emissionshandelsordning har vist sig at være en værdifuld læretid, ikke blot som grundlag for medlemsstaternes nationale tildelingsplaner for den anden handelsperiode 2008-2012, men også som bidrag til revisionen af ordningen. Kommissionen noterer med tilfredshed de bidrag, der allerede er indkommet fra interesseparterne, og parternes åbne holdning til at drøfte alle aspekter af ordningen, og den ser frem til fortsatte konstruktive drøftelser i arbejdsgruppen for revision af EU's emissionshandelsordning under ECCP II. Det er af største betydning, at EU's emissionshandelsordning – der er et markedsbaseret instrument – strømlines og udvides i nødvendigt omfang, så drivhusgasemissionerne kan reduceres på en omkostningseffektiv måde, og ordningen kan tjene som eksempel for tilsvarende ordninger andre steder i verden.

BILAG

Kommissoriet for arbejdsgruppen for revision af EU's emissionshandelsordning under det europæiske klimaændringsprogram II

Arbejdsgruppen har til opgave at rådgive Kommissionens tjenestegrene om revisionen af emissionshandelsordningen, som skal tjene som grundlag for forslag til ændring af direktivet i 2007. Arbejdsgruppen vil bestå af eksperter fra medlemsstaterne og de vigtigste interesseorganisationer, herunder industrien, fagforeninger og forbruger- og miljøorganisationer. Kommissionen skal være formand for arbejdsgruppen og desuden træffe afgørelse om optagelsen af nye medlemmer. Der vil blive afholdt regelmæssige møder i Bruxelles.

Baseret på erfaringerne fra de første to års emissionshandel skal arbejdsgruppen behandle følgende emner og forelægge en rapport med sine konklusioner inden udgangen af juni 2007.

(1) Direktivets anvendelsesområde

- Gruppen vil undersøge, hvordan det kan defineres klarere, hvilke specifikke **elproducerende anlæg** der er omfattet af direktiv 2003/87/EF. Som udgangspunkt herfor vil den tage Kommissionens meddelelse fra 2005 "Yderligere retningslinjer vedrørende tildelingsplaner for handelsperioden 2008-2012 under EU-emissionshandelsordningen". Gruppen vil om nødvendigt også udarbejde mere specifikke tekniske beskrivelser af sådanne yderligere typer af elproducerende anlæg for at fremme en mere ensartet anvendelse af direktivet fra medlemsstaternes side, eventuelt på grundlag af tiltag, medlemsstaterne allerede har gjort med henblik på den anden fase af de nationale tildelingsplaner.
- Gruppen vil undersøge alternative måder til at øge deltagelsen fra **små anlæg** i ordningen. Herudover bør det fastslås, om der er tilstrækkeligt grundlag for at fjerne visse små anlæg fra emissionshandelsordningens anvendelsesområde. Her skal det tages i betragtning, at det, hvis de små anlæg fjernes, vil være nødvendigt at bekæmpe emissionerne herfra med andre politikker og foranstaltninger, der kan give de samme miljøresultater. Gruppen skal endvidere undersøge, om det er muligt at opstille en praktiserbar tærskelværdi (generel eller aktivitetsspecifik) for, hvornår et anlægs omkostninger ved at deltage i ordningen overskrider miljøeffekten herved. I denne sammenhæng skal gruppen tage hensyn til omkostningernes art, dvs. om de er engangsomkostninger til etablering af systemer og infrastruktur eller løbende omkostninger. Hvis gruppen anbefaler en sådan tærskel, bør det fastslås, om det er nødvendigt at fremme deltagelsen i ordningen fra anlæg, der ligger under tærskelværdien. I denne sammenhæng tager gruppen hensyn til de reviderede overvågnings- og rapporteringsretningslinjer, der vil blive vedtaget inden længe.
- Med hensyn til **andre sektorer og gasser** vil gruppen i første omgang vurdere, om det er muligt at medtage N₂O fra fremstillingen af salpetersyre. Kommentarerne fra interesseparterne viser, at der er bred opbakning bag denne mulighed, men at det forinden er nødvendigt at opstille et benchmark. Herudover vil gruppen vurdere, om det er ønskeligt og gennemførligt at

inddrage bl.a. følgende sektorer (for så vidt CO₂-emissionerne fra energiproducerende anlæg ikke allerede er omfattet i disse sektorer) og gasser: CO₂ fra fremstilling af petrokemikalier, CO₂ og N₂O fra fremstilling af ammoniak, andre gødningsstoffer end salpetersyre og adipinsyre, CO₂ og PFC'er fra fremstilling af aluminium og CH₄ fra kulminer, under hensyntagen til alle relevante miljømæssige, sociale, sundhedsmæssige og administrative konsekvenser. Også andre sektorer kan inddrages i undersøgelsen.

- Gruppen vil se på medlemsstaternes **ensidige medtagelse af yderligere aktiviteter og gasser**, mulighvis i harmoniseret form, jf. direktivets artikel 24, og undersøge, om bestemmelserne om ensidig medtagelse fortsat er egnede.
- Gruppen vil vurdere egnede metoder til anerkendelse af **opfangning og geologisk lagring af kulstof** (*carbon dioxide capture and geological storage - CCS*) i EU's emissionshandelsordning, under hensyntagen til at CO₂-fattige eller CO₂-fri aktiviteter skal behandles på tilsvarende måde, og at der må sikres lige konkurrencevilkår for investeringer i CCS-teknologi, både mellem de forskellige teknologier og mellem de forskellige dele af EU. ECCP II-arbejdsgruppen for CCS anbefaler, at Kommissionen i løbet af 2007 i en meddelelse opridser de centrale EU-politiske valgmuligheder med hensyn til CCS, i givet fald ledsaget af forslag til EU-rammelovgivning om CCS.
- Efter at have set på de ovennævnte muligheder for at udvide ordningens anvendelsesområde yderligere kan gruppen endelig undersøge, om det er ønskeligt og gennemførligt at indføre en godkendelsesproces på EU-plan for **projekter inden for Fællesskabet**, som ikke allerede er omfattet af direktiv 2004/101/EF. I så fald skulle gruppen for det første se på, hvilke aktiviteter der vil kunne omfattes af fællesskabsprojekter, under hensyntagen til, at direkte emissioner fra disse aktiviteter ikke egner sig for et system med emissionslofter, og for det andet se på de aktiviteter, som har et betydeligt reduktionspotentiale. Som led i denne analyse skulle gruppen inddrage alle relevante miljømæssige, sociale, sundhedsmæssige og administrative konsekvenser. Anser gruppen stadig denne mulighed for ønskelig og gennemførlig, kan den dernæst undersøge foranstaltninger og procedurer til at opstille harmoniserede bestemmelser på EU-plan for forvaltning af sådanne projektaktiviteter.

(2) Yderligere harmonisering og øget forudsigelighed

- Hvad angår **fastlæggelse af kvoteloftet**, vil gruppen undersøge muligheden for et fælles loft for hele EU og muligheden for separate lofter efter 2012, der fastlægges af de enkelte medlemsstater. Med hensyn til muligheden for et fælles EU-loft vil gruppen undersøge alternative måder til at fastlægge dette loft. I denne sammenhæng tages det i betragtning, at EU's drivhusgasemissioner skal mindskes yderligere som bidrag til målet om at begrænse den globale temperaturstigning til 2 °C over de præ-industrielle niveauer, og der bør overvejes reduktionsveje for udviklede lande i størrelsesordenen 15-30 % inden 2020 i forhold til udgangspunktet i Kyoto-protokollen¹⁹. Hvad angår muligheden for separate nationale lofter, vil gruppen undersøge fordelene og

¹⁹ Det Europæiske Råd i Bruxelles, den 22.-23. marts 2005 – Formandskabets konklusioner, punkt 43.

ulemperne ved at fastsætte dem i direktivet eller gennem de nationale tildelingsplaner. For at øge forudsigeligheden vil gruppen undersøge, om loftet bør fastlægges for et længere tidsrum (f.eks. 10 eller 15 år), eller om der bør udvikles en permanent struktur, en beregningsmetode eller elementer i en beregningsmetode for fastlæggelse af loftet, idet der træffes periodiske tildelingsbeslutninger på anlægsplan.

- Med hensyn til **tildeling af kvoter til sektorer og anlæg** vil gruppen undersøge, hvilke (eller hvilken kombination af) mere harmoniserede tildelingsmetoder der bør anvendes i de kommende handelsperioder. Hvad sektorniveauet angår, vil gruppen undersøge, om der er behov for at anvende sektorspecifikke tildelingsmetoder. I denne sammenhæng bør det også undersøges, i hvor høj grad kvotepriserne overvælttes på produktpriserne. Af hensyn til størst mulig objektivitet og gennemsigtighed bør gruppen undersøge muligheden for øget harmonisering af tildelingsreglerne på anlægsplan. Det bør f.eks. undersøges, om reglen om tildeling baseret på fremskrivninger bør ophæves, og om tildelingen fortsat bør baseres på emissionsdata i en historisk referenceperiode eller snarere/også på effektivitetsparametre.
- Gruppen vil undersøge specifikke spørgsmål vedrørende udbud af kvoter på auktion (f.eks. hvor stor en andel, nationalt koordinerede eller EU-dækkende auktioner, auktionskalender, organisation, markedspåvirkninger). Hvad muligheden med separate nationale lofter angår, bør gruppen vurdere, om der efter 2012 bør være et harmoniseret mindstemål af auktionshandel, og hvor stor en andel det i så fald skulle dreje sig om. Med hensyn til alternativet med et fælles EU-loft bør 100 % auktionshandel betragtes som en mulighed. Gruppen vil se på specifikke spørgsmål vedrørende benchmarking (f.eks. for hvilke sektorer; nationale eller EU-dækkende benchmarks; antal faktorer, der skal tages i betragtning pr. sektor/antal benchmarks, der behøves pr. sektor; hvorvidt benchmarks bør baseres på inputdata (f.eks. anvendt brændsel) eller outputdata (f.eks. produceret cement); adgang til de nødvendige data; spørgsmål vedrørende input- eller outputdataenes gennemsigtighed). Gruppen vil tage hensyn til behovet for en enkel og forudsigelig tildelingsmetode og for lige konkurrencevilkår på det indre marked samt til de internationale aspekter.
- Hvad **forudsigelighed** angår, vil gruppen undersøge, om udformningen af EU's emissionshandelsordning i fremtiden bør revurderes regelmæssigt og i så fald hvor hyppigt, og om udvikling af en permanent struktur for loftet eller fastsættelse af loftet for et længere tidsrum skal suppleres med den samme tidshorisont for tildeling på sektorplan og anlægsplan.
- Hvad angår **nytilkomne virksomheder**, har alle medlemsstaterne i den første handelsperiode valgt at henlægge et antal kvoter i den nationale tildelingsplan som reserve til gratis tildeling til nytilkomne. Der var imidlertid betydelige forskelle mellem de forskellige medlemsstater, når det drejer sig om størrelsen af disse reserver og de nærmere regler for adgang til og tildeling fra dem. Gruppen vil undersøge muligheden for harmoniserede forhold for nytilkomne virksomheder med henblik på at øge incitamenterne til at investere i lavemissionsteknologi og sikre sammenlignelige konkurrencevilkår i hele EU. Arbejdsgruppen vil undersøge, om det for alle eller nogle enkelte sektorer (f.eks.

kraftværkssektoren) vil være en passende strategi ikke at hensætte en reserve for nyttilkomne, under hensyntagen til et anlægs midlertidige status som nyttilkommen, graden af konkurrence fra tredjelande og den klimapolitik, disse konkurrenter er underkastet. En anden løsning er fortsat at hensætte et antal kvoter i en reserve til gratis tildeling (til nogle sektorer). Af hensyn til det indre marked bør tildelingen fra en sådan reserve imidlertid harmoniseres, enten gennem fælles regler eller ved at reserven oprettes og forvaltes på EU-plan. Arbejdsgruppen vil vurdere disse løsningsmuligheder under hensyntagen til muligheden for længere tildelingsperioder, behovet for enkelhed og lave administrative byrder og passende incitamenteffekter, herunder neutralitet over for forskellige teknologier og energikilder. Gruppen vil også vurdere, om direktivets definition på 'nyttilkommen' er hensigtsmæssig. I forbindelse med bestemmelserne om nyttilkomne vil man også se nærmere på harmonisering af bestemmelserne om anlæg, der lukker i løbet af en handelsperiode.

- Gruppen vil undersøge mulighederne for en harmoniseret tilgang i forbindelse med **anlæg, der lukker** i løbet af en handelsperiode (herunder muligheden for EU-dækkende administrative regler om lukning og grænseoverskridende overflytning af anlæg), under hensyntagen til dataene om nyttilkomne og behovet for enkelhed, lave administrative byrder og passende incitamenteffekter.
- Med hensyn til **overvågning og rapportering** vil gruppen undersøge forskellige omkostningseffektive løsninger til at informere markedet om de faktiske emissioner på et mere struktureret og regelmæssigt grundlag, så der kan opnås størst mulig gennemsigtighed på markedet.

(3) Effektiv overholdelse og håndhævelse

- Med hensyn til **overvågning og rapportering** af emissioner vil gruppen se på, om overvågnings- og rapporteringsretningslinjerne bør nedfældes i en forordning af hensyn til en mere ensartet anvendelse af lovgivningen. Den vil endvidere undersøge muligheden for revisioner og udvidelser af direktivets bilag med fastsættelse af principper for overvågning og rapportering med henblik på at specificere overvågningskravene yderligere, og undersøge andre muligheder (herunder anvendelse af avanceret informationsteknologi) til at sikre EU-dækkende ensartede standarder for den konkrete gennemførelse af overvågning og rapportering.
- Gruppen vil også se på medlemsstaternes praksis, hvad angår **verifikation** af emissionsrapporter og akkreditering af verifikatorer under EU's emissionshandelsordning. I denne sammenhæng vil den inddrage de kommende resultater af evalueringen af den første verifikationscyklus for emissionshandelsordningen og undersøge mulighederne for at sikre større stringens i og strengere kontrol med verifikations- og akkrediteringsprocessen i samtlige medlemsstater. Her kan det overvejes, om der bør udvikles en EU-akkrediteringsproces for verifikatorer, under hensyntagen til arbejdet i Den Europæiske Organisation for Akkreditering. Af hensyn til det indre marked og for at give virksomhederne i en given medlemsstat rådighed over et større antal verifikatorer vil gruppen også se på andre muligheder for at give verifikatorer adgang til at arbejde i andre medlemsstater end dér, hvor de er akkrediteret, herunder procedurer for meddelelse og tilbagekaldelse af gensidig anerkendelse.

Gruppen vil endelig også undersøge, om der for at nå disse mål er behov for en EU-dækkende regulering af verifikation og akkreditering.

- Gruppen vil se på behovet for yderligere **bestemmelser vedrørende overholdelse**. Heri vil indgå bestemmelser om håndhævelse (bl.a. kontrolbesøg) af reglerne om verifikation og resultaterne af verifikationsprocessen og yderligere harmonisering af medlemsstaternes nuværende overholdelsesregler, bl.a. i forbindelse med manglende forelæggelse af verificerede emissionsrapporter, for sen forelæggelse af verificerede emissionsrapporter, fejl i verificerede emissionsrapporter og unøjagtigheder i data, der indrapporteres med henblik på tildeling.

(4) Kobling med emissionshandelsordninger i tredjelande og egnede midler til at inddrage udviklingslande og lande med overgangsøkonomi

- Med hensyn til forholdet mellem EU's emissionshandelsordning og tilsvarende ordninger i tredjelande vil man se på udformningen af tredjelandenes planlagte eller allerede indførte emissionshandelsordninger og muligheden for at sammenkoble disse ordninger med EU's emissionshandelsordning. Gruppen bør også se på, om direktivets bestemmelser om indgåelse af aftaler med signatarpartier i Kyoto-protokollens bilag B bør udvides til også at omfatte andre arrangementer i tilknytning til obligatoriske emissionshandelsordninger med loft over de samlede emissioner på nationalt eller regionalt plan i tredjelande, som endnu ikke har ratificeret protokollen, og på nationalt eller regionalt plan i tredjelande, som har ratificeret protokollen. Gruppen vil undersøge, hvordan en sådan udvidelse kan bringes i stand.
- Gruppen vil vurdere inddragelsen af **udviklingslande og lande med overgangsøkonomi** i emissionsbekæmpelsesindsatsen gennem henholdsvis *Clean Development Mechanism* og *Joint Implementation* og se på, i hvilken udstrækning emissionsreduktionsprojekter hidtil har bidraget til, at de pågældende lande vælger en mere bæredygtig udvikling. I lyset af denne undersøgelse skal den se på mulighederne for at styrke disse landes deltagelse i emissionsbekæmpelsesaktiviteter og, af hensyn til øget harmonisering, overveje muligheden for EU-regler for godkendelse af projekter. Herudover vil gruppen se på muligheden for yderligere harmonisering af de typer og de procentdele af Kyoto-projektkreditter, der af medlemsstaterne accepteres som middel til at opfylde direktivets forpligtelser.