

EU's kvotehandelssystem

EU's mest epokegørende klimapolitiske initiativ er måske 'Direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgas-emissioner'.⁴ Målet med direktivet er at sikre omkostningseffektiv begrænsning af udledningen af CO₂.

Kvotestystemet fungerer på den måde, at virksomheder, som er med i systemet, hvert år skal dokumentere deres CO₂-udledning. I systemet er en CO₂-kvote en rettighed til at udlede et ton CO₂. Virksomhederne får tildelt eller køber kvoter, som svarer til denne udledning. Kvoterne kan enten tildeles gratis til virksomhederne eller sælges til dem på auktion. Under alle omstændigheder skal antallet af kvoter svare til den maksimale udledning i henhold til Kyoto-protokollen. Hvis virksomhederne udleder mindre CO₂ end tilladt, kan de sælge deres overskud af udledningstilladelser til andre. Virksomheder, der udleder mere CO₂ end tilladt, kan vælge enten at investere i ny teknologi eller at købe CO₂-kvoter fra andre virksomheder. Systemet inddrager en stor del af energisektoren og den energiintensive industri, mens luftfart (muligvis) kommer med fra 2012.

Kvotefordelingen gælder alle 27 medlemslande i EU og omfatter mere end 10.000 produktionsenheder, hvoraf de 400 er danske. Det er produktionsenheder og ikke selskaber, som er dækket af kvotestystemet. En virksomhed kan derfor bestå af flere produktionsenheder.

Følgende anlæg er omfattet af kvotestystemet:

- Energiproduktion på anlæg større end 20 MW (mega watt) såkaldt indfyret effekt, hvilket vil sige blandt andet el- og fjernvarmeværker
- Raffinaderier
- Anlæg inden for metal-, cement-, glas-, tegl-, pap- og papirindustrien.⁵

De ikke-kvoteforfattede sektorer omfatter energiproduktion på mindre end 20 MW, mindre industrivirksomheder, transport, landbrug og serviceerhverv, affaldsdeponering og spildevand samt husholdninger.

Kvoter og allokeringerplaner

De enkelte medlemslande har for kvotestystemets første periode i 2005-2007 (prøvefasen) og anden periode i 2008-2012 (forpligtelsesfasen) udarbejdet allokeringerplaner for de anlæg, som er omfattet af kvotestystemet. Kravet er, at mindst 90 % af de nationale kvoter tildeles gratis. Det bliver kaldt 'grandfathering'. De sidste 10 % kan bortauktioneres.

I Danmark er alle kvoter uddelt gratis. I alt var det årlige udledningsloft for de kvoteforfattede virksomheder fastsat til 33,5 millioner ton CO₂ i perioden 2005-2007, mens loftet i perioden 2008-2012 er fastsat til 24,5 millioner ton CO₂. Til sammenligning udgør den forventede årlige CO₂-udledning for de kvoteforfattede sektorer 29,7 millioner ton i 2008-2012 ifølge den nationale allokeringerplan for Danmark.

HVAD ER EN NATIONAL ALLOKERINGSPLAN?

Hvert medlemsland i EU skal leve op til bestemte reduktionsforpligtelser. For at sikre at det sker, skal alle EU's medlemslande lave en national allokeringerplan, som skal godkendes af Europa-Kommissionen.

Allokeringerplanen beskriver detaljeret, hvilke sektorer og virksomheder der skal reducere et bestemt omfang CO₂. Alle kvoteforfattede virksomheder skal udarbejde et klimaregnskab, som skal overholdes. Danmarks nationale allokeringerplan udarbejdes af Energistyrelsen. Den nationale allokeringerplan for Danmark findes på Energistyrelsens hjemmeside: www.ens.dk.

Klimaproblemet

- det europæiske svar

Kyoto-protokollens såkaldte supplementaritetsprincip⁶ er indbygget i EU's kvotehandelssystem. Det er årsagen til, at der i de nationale allokeringer er fastsat et loft for JI-/CDM-kreditter. I den danske allokeringerplan for 2008-2012 er der fastsat et loft til 19 % af kvotetildelingen og 32,5 % for el-produktionen.

Markedsmekanismer og miljø

Kvotehandelsystemet er uden tvivl det mest synlige klimapolitiske initiativ, som man hidtil har taget i EU-regi. Nogle vil også hævde, at det samtidig er det mest succesfulde klimapolitiske initiativ. Men som mange andre nye politiske initiativer har det også sine kritikere.⁷

EU's kvotehandelssystem er i hvert fald det hidtil mest omfattende eksempel på anvendelsen af et markedsbaseret instrument med henblik på løsning af et miljøproblem. Det kan betragtes som et politisk alternativ til Europa-Kommissionens fejlslagne forsøg på i begyndelsen af 1990'erne at indføre en CO₂-energiskat. CO₂-energiskatten kom ikke igennem Ministerrådet. Beslutninger vedrørende beskatning skal vedtages med enstemmighed, og især Storbritannien var imod at overlade mere beskatningskompetence til EU.

Kvotehandelsystemet er langt mere fleksibelt, men CO₂-energiskatten og kvotehandelssystemet er begge eksempler på politiske instrumenter, som er både mere effektive og mindre bureaukratiske end traditionel 'command and control-lovgivning' med detailregler for hver af de mange tusind kilder til CO₂-udslip, som findes i en moderne, højtudviklet økonomi.

EU's kvotehandelssystem er et langt mere veludviklet markedsbaseret instrument end Kyoto-protokollens instrumenter, fordi der også er mulighed for handel med udledningstilladelser inden for landene eller mellem virksomheder i forskellige lande i EU. Hvorimod Kyoto-protokollen alene

indbefatter handel med CO₂-udledningstilladelser mellem lande. EU's kvotehandelssystem kan derfor også sagtens fungere uden Kyoto-protokollen. Det er baggrunden for, at Kommissionen allerede har fremlagt forslag om, hvordan EU's kvotehandelssystem skal se ud efter 2012, selvom Kyoto-protokollens afløser endnu ikke er vedtaget.

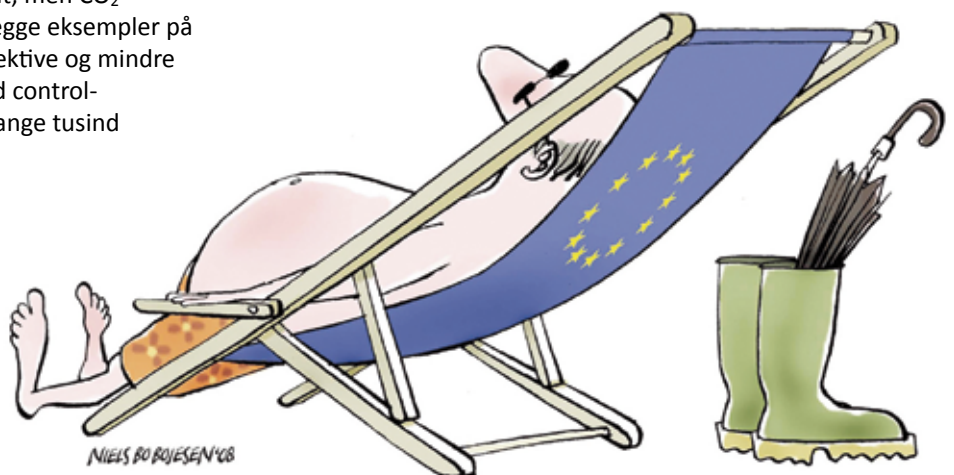
Kommissionen har med kvotehandelssystemet villet skabe et helt nyt marked for CO₂-udledningstilladelser, der kan handles som almindelige varer og værdipapirer. Derfor er prisen på CO₂-udledningstilladelser i EU også dagligt listet i Financial Times sammen med prisen på råolie, naturgas, guld osv. ■

4. Direktivet trådte i kraft 1. januar 2005 og kaldes også EU-ETS; efter den engelske titel Emissions Trading System.

5. De Økonomiske Råd (2008). Rapport om økonomi og miljø fra maj 2008.

6. Supplementaritetsprincippet, også kaldet additionalitetsprincippet, indebærer, at der frigives CO₂-kvoter, hvis der er tale om investeringer i projekter, som indebærer, at CO₂-udslippet begrænses udover, hvad det ville være blevet under den almindelige teknologiske udvikling.

7. Kritikken går bl.a. på, at der er sendt alt for mange ton CO₂ på markedet, hvilket har fået markedet til at bryde sammen og CO₂-prisen til at falde til nær 0, jf. senere.





Problemer med kvoterne i prøvefasen

I prøvefasen (2005–2007) har EU's kvotehandelssystem ikke været uden problemer. I forbindelse med dannelsen af et marked for CO₂-udledningstilladelser i EU var det et problem i 2005–2007, at de nationale myndigheder tilsyneladende uddelte alt for mange udledningstilladelser til virksomheder. Det førte til, at prisen på CO₂-udledningstilladelserne faldt fra 20–30 euro per ton i begyndelsen af 2006 til næsten 0 euro i anden halvdel af 2006 og hele 2007.

Priskollapset for CO₂-udledningstilladelserne i EU skete på et tidspunkt, hvor Kommissionen ikke kunne nå at ændre det direktivforslag, som danner grundlaget for EU-landenes uddelelse af CO₂-udledningstilladelser i perioden 2008–2012. Kommissionen har imidlertid siden kæmpet for at disciplinere de medlemslande, som i læreperioden 2005–2007 insisterede på at uddele for mange udledningstilladelser. Det har sandsynligvis medvirket til, at prisen nu igen er steget til 20–25 euro per ton. Kommissionen har desuden foreslået, at uddelingen af udledningstilladelser efter 2012 sker på EU-plan og ikke længere med udgangspunkt i de enkelte medlemslande.

Et andet problem er, at priserne på elektricitet er steget. Prisstigningerne på el skyldes den måde, elprisen beregnes på i

EU's liberaliseringsdirektiver. I kraft af EU's kvotehandelssystem har europæiske el-producenter med andre ord fået en gylden mulighed for at hæve priserne uden at have haft tilsvarende omkostninger. For CO₂-udledningstilladelser er i vidt omfang uddelt gratis og er dermed ikke udtryk for reelle ekstra omkostninger for producenterne.

Kommissionen har besvaret denne uhensigtsmæssighed med et forslag om, at CO₂-udledningstilladelserne efter 2012 skal sælges på auktion. På den måde bliver el-producenternes ekstra fortjeneste i et vist omfang samlet ind igen. Det ændrer imidlertid ikke ved, at el-producenter, som ikke udleder CO₂ (atomkraftværker, vindmølleparker og vandkraftværker) og står for cirka 50 % af el-produktionen, stadig ville kunne få en mulighed for at hæve prisen på el i kraft af EU's kvotehandelssystem. Det kan også forklare, hvorfor den europæiske elektricitetssektor ikke har opponeret nævneværdigt mod at skulle betale 30–40 milliarder euro om året efter 2012 for de CO₂-udledningstilladelser, som de tidligere har fået gratis.⁸ ■