

EU's kvotesystem for CO₂ udledninger balancerer mellem succes og fiasko

Wolfgang Mostert

El & energi. - 2006, nr. 11

Forud for starten af EU's kvotesystem (EKS) i 2005 fremhævedes to fordele ved systemet. Den såkaldte "allokerings effekt": at CO₂-besparelser gennemføres i de lande og i de virksomheder, hvor det er billigst. De kvotekøbende virksomheder sparer penge fordi køb af kvoter er billigere end selv at investere i CO₂-besparelser, de kvotesælgende virksomheder får et "automatisk" tilskud. Den anden er "pris-fastsættelseseffektiviteten" ved et stort marked for omsættelige kvoter (i EKS kaldet EAUs): den større likviditet (det tager færre dage at købe eller sælge et antal kvoter) gør omsætningen og prisfastsættelsen mere effektivt. Hermed er underforstået, at prisudsving og gennemsnitsprisen for kvoten er mindre end i et nationalt kvotesystem.

Kritiske røster påpegede en række indbyggede svagheder ved EKS, der mindsker mulighederne for at realisere de påståede allokerings- og prisoptimeringsfordele.

1. Manglende gennemskuelighed i kvotetildelingen gør det vanskeligt for aktørerne at tolke prissignalerne på markedet.

EKS virker på EU-niveau, men tildelingen af kvoter til virksomhederne foregår på nationalt niveau i de nationale allokeringsplaner (NAP). Reglerne for kvotetildelingen måtte tilpasses den situation, at EU-landene har vidt forskellige Kyotoforpligtelser for CO₂-reduktioner. EU-direktivet er derfor vag og delvis selvmodsigende i sine krav til NAPs: dels skal kvoterne for anlæggene under NAPen fastsættes ud fra anlæggenes energisparepotentiale, dels skal NAPen afspejle landets Kyotomålsætning. Det giver mulighed for vidt forskellige NAPs, afhængig af hvad myndighederne lægger vægt på.

2. En NAP er ikke et miljøpolitisk instrument; den bestemmes af fordelings-, konkurrence- og forsyningssikkerheds-politik.

Det er en misforståelse, "at lande med ambitiøse Kyotomålsætninger har en interesse i at fastsætte en stram NAP, fordi stramme kvoter presser virksomhederne til at reducere deres emissioner". Denne antagelse holder i et nationalt kvotesystem, hvor kvoteprisen er "internt bestemt": en stram national kvote presser prisen opad, hvilket gør flere CO₂-besparende tiltag rentable. I EKS er kvoteprisen set med de nationale myndigheders øjne "udefra givet": den sættes af det samlede EAU-marked. Den kvotefordelende myndighed kan stramme en virksomheds kvote så meget den vil, det påvirker ikke omfanget af virksomhedens CO₂-besparelser; det er kun kvoteprisen der afgør, om virksomheden kan få økonomi ud af investeringer i det. En stram NAP for 2005-07 perioden overfører penge fra nationale til udenlandske virksomheder uden at forbedre landets muligheder for at opfylde Kyotoforpligtelserne for 2008-12. Derfor kunne man ikke forvente underskudsgivende NAPer for 2005-07: de nationale myndigheder ønsker ikke at forringe virksomhedernes konkurrenceevne. Forsyningssikkerhedshensyn motiverer Tyskland til give brunkulskraftværker dobbelt så mange kvoter per kWh som højeffektive naturgaskraftværker. En underskudsgivende NAP for 2008-12 giver mening hvis landets emissioner ligger over loftet under Kyoto: i så fald er den et fordelingsinstrument til at sikre at en del af kvoteunderskuddet betales af virksomhederne i stedet for af staten.

3. EKS fører til indkomstfordelinger, der ikke retfærdiggøres af modydelse.

Prisdannelsen på el sker på spotmarkedet. Hver gang et værk byder ind, er udledningen af CO₂-emissioner, der følger af budte kilowattimer, en marginal omkostning for udbyderen. Den logiske prisfastsættelse er at byde en elpris, der indeholder den fulde kvotepris for CO₂-udledningen, selv om værket har modtaget gratis kvoter for hovedparten af sin produktion. Det er uundgåeligt, at EKS presser elprisen opad til skade for forbrugerne, og at kraftværkerne skovler penge ind så længe de får en del af kvoterne gratis. EKS kan også føre til formålsløse indkomstfordelinger mellem virksomheder udenfor energisektoren. En NAP kan tvinge effektive virksomheder (der ikke har mulighed for lønsomme energiforbedringer) til at købe kvoter fra ineffektive virksomheder, der har kvoter i overskud enten fordi de har fået slappe kvoter ("gratist"-fænomenet) eller fordi de pga tidligere tiders sløvhed havde et billigt effektivitetspotentiale. I det omfang det sker, opfylder EKS ikke kriteriet om at "forureneren betaler".

Kvotebalancen i 2005

I 2005 handlede 260 millioner EAUs (=14% af de udstedte 1.829 millioner tons CO₂-kvoter) til en værdi af 5 milliarder euro. Offentliggørelsen i maj 2006 af emissionsbalancen for 2005 viste, at virksomhederne under EKS udledte 1.785 millioner tons CO₂. Østrigs, Irlands, UKs og Spaniens NAP'er havde underudstedt, de øvrige NAP'er "overudstedt" kvoter. Den polske NAP var topscorer i absolutte tal med et kvoteoverskud på 16 millioner tons. Litauens NAP var topscorer i relativ overudstedelse ved at udstede dobbelt så mange kvoter som virksomhederne brugte: tre anlæg havde emissioner højere end kvoten, de øvrige 84 anlæg havde kvoter i overskud. Den danske NAP havde en overudstedelse med 29%: de danske anlæg modtog 33.5 millioner EAUs og udstødte 26 millioner tons CO₂. (Kvotoverskuddet skyldes til dels at nettoeksporten af el i 2004 afløstes af en nettoimport i 2005). Den snævre balance mellem kvoterne og emissionerne viser dog, at de nationale myndigheder i det store og hele lavede realistiske NAPs; systematisk overudstedelse af kvoter til nationale virksomheder var kun et isoleret fænomen. I den danske NAP havde 204 (79%) ud af de 259 anlæg i energisektoren og 77 (89%) ud af de 87 anlæg udenfor energisektoren kvoter i overskud. Men i den vigtigste NAP, den tyske med et kvoteoverskud på 3%; fik en tredjedel af virksomhederne en kvote, der var lavere end deres emissioner.

Gennemskuelighed?

Kvotepriernes udvikling bekræfter manglende gennemskuelighed på markedet.

I 2004, forud for EKS' igangsættelse, var prisen på EAUs (til fremtidig levering) 8 euro; EU-Kommissionen og IEA forventede en pris på 10 euro for 2005-2007. Fra marts 2005 til maj 2006 svingede prisen på EAUs mellem 18 og 30 euro. Offentliggørelsen af kvotebalancen for 2005 den 15 maj udløste et prisfald til 8 euro; markedet konkluderede ud fra kvotoverskuddet, at NAP'erne for 2005-07 er for slappe! I juni 2006 lå prisen mellem 14 og 16 euro.

CERs er certifikater repræsenterende 1 ton CO₂, der udstedes til verificerede besparelser fra CDM-projekter i udviklingslande. Eftersom EKS tillader virksomhederne at købe CERs i stedet for EAUs, er CERs og EAUs perfekte substitutter for virksomheder med et behov for at købe kvoter. Prisen for CERs leveret i 2008-12 perioden (der er næsten ikke noget udbud af CERs i 2005-07) burde derfor svare til den forventede fremtidige pris på EAUs minus en risikopræmie. CER-

priserne overraskede imidlertid med stor træghed i deres reaktion på udviklingen i EAU-prisen. I 2005 lå priserne for CERs leveret i 2008-12 perioden længe omkring 4-5 USdollar for så at stige til 5-8 euro. Eftersom aktørerne må forvente en 2008-12 pris på EAUs, der er betydeligt højere, er risikopræmien der udtrykkes af prisspændet, uholdbar stor! Den langsomme udvikling i CER-prisen er et ”institutionelt efterslæb” fra Verdensbankens ”Prototype Carbon Fund”. Indtil den ophørte i 2005, var fonden den dominerende køber af CERs. Da dens fundats forbød at betale mere end 4 USdollar for CERs, satte det referenceprisen! Prisen hænger ved, fordi efterspørgselssiden fortsat præges af offentlige købere, herunder Verdensbankens carbon-fonde, der kun har mandat til at købe CERs, der er markant billigere end EAUs.

Målet ikke opfyldt

I princippet er en kvoteordning, der fører til, at virksomhederne kun udleder 98% af den tilladte forurening, en succes: formålet er at holde emissionerne indenfor kvoten. Imidlertid har EKSs ”*impakt*” i form af CO₂-besparelser har været beskeden. EAU-prisen har været for lav til at gøre en forskel for rentabiliteten af energibesparende investeringer. Råolieprisen angiver nogenlunde priseniveauet for virksomhedernes energiomkostninger til naturgas, fuelolie, diesel, kul, el; etc.. I 2005 var gennemsnitsprisen for råolie 60 dollar per barrel, per ton gav det en pris på 439 dollar. Forbrænding af en ton olie udleder godt tre tons CO₂. Ved en gennemsnitlig EAU-pris på 24 dollar er værdien af tre tons reducerede CO₂-emissioner 74 dollar; hvilket øger værdien af den sparede energiudgift med blot 17%! At de tyske kvoteomfattede virksomheder synes at have reduceret deres emissioner med cirka 4 procent i 2005, er flot, men skal ses i lyset af at energipriserne er steget voldsomt og at bevidstheden om, at høje energipriser er kommet for at blive, er begyndt at trænge igennem hos beslutningstagerne.

Effektivitetsformålet med EKS - at fremme de lavest mulige investeringsomkostninger i CO₂-reduktion – er pga lave investeringer endnu ikke opfyldt. Mere interessant er det fremadrettede: om EKS er på rette vej? Det umiddelbare formål med EKS, at skabe et stort, likvid marked, blev nået. Men den svingende EAU-pris og dens manglende sammenhæng med CER-prisen viser at det endelige formål: at skabe et *effektivt marked for prisfastsættelsen af kvoter* endnu ikke er blevet opfyldt. Der er for stor usikkerhed om det sandsynlige priseniveau for fremtidige kvotebesparelser.

EKSs *fordelingsmæssige effektivitet* var svag. Som ventet er der for mange ”free riders”, der tjener på EKS uden at investere i energibesparelser. Elselskaberne har ikke gennemført omlægninger til ”renere produktion”. Alligevel gav EKS kraftproducenterne rekordstore overskud i 2005; i UK tjente producenterne £1.5 milliarder på EKS. På modtagersiden af de 5 milliarder euro i omsatte kvoter er en del af pengene ”betaling” for gennemførte besparelser og en del ”free rider” indkomst; hvor stor de respektive andele er vides ikke. På betalingsiden er situationen mere positiv. Generelt ser det ud til at energieffektive virksomheder ikke er blevet pålagt en urealistisk stram kvote, myndighederne har forsøgt at fordele kvoterne ud fra et ”best practice” kriterium.

Det forventede massive udbud af CERs og ”russisk varm luft” for 2008-12 perioden vil yderligere forringe gennemskuelligheden på markedet og øge antallet af ”free riders” på markedet. For perioden efter 2012 giver de politiske diskussioner om at inddrage Japan, Canada og USA ind i EU's kvotesystem anledning til bekymring. Det vil yderligere komplicere markedet. Man må håbe på, at man politisk vil interesse sig mere for, hvordan EKS kan udformes, så det mere effektivt bidrager til at reducere CO₂-udslip, end at få så mange som muligt med i et ineffektivt system.