

Er EU's kvotedirektiv fordelingspolitik eller miljøpolitik?

- Hvorfor har alle EU-landes NAPs slappe kvoter?
- Hvorfor er CO₂-kvoter ikke integrerede med grønne certifikater?

Wolfgang@mostert.dk

De kvoteomfattede installationer (alle fyringskedler større end 20 MW) under EU's CO₂-direktiv står for halvdelen af CO₂-udslippet i EU. Det er her, at de teknisk nemmeste muligheder for reduktion af energiforbrug ligger, for som vi skal se nedenfor, er CO₂-direktivet ensbetydende med energisparepolitik. Derfor havde de fleste vel forventet, at kvoterne i EU-landenes "National Allocation Plans" (NAP) for 2005-07 perioden ville blive stramme, så virksomhederne blev motiveret til at gennemføre energibesparelser, sådan som det var tilfældet med den britiske nationale CO₂-ordning. At ingen lande har en reduktionsforpligtelse før 2008-12 perioden er irrelevant i denne forpligtelse: de fleste energibesparende investeringer der gennemføres de næste tre år sparer energi også fra 2008 af. Endvidere burde man tro, at EU-lande med ambitiøse Kyotomål, såsom Danmark og Tyskland vedtog strammere kvoter end lande med meget lette Kyotoforpligtelser, som for eksempel de nye EU-10 lande. I stedet vedtog alle EU-lande, bortset fra den britiske, der begik den mekaniske brøler at overføre den national kvoteordnings logik til EU-ordningen, en let kvote.

For at forstå det, bør man starte med at notere sig den fysiske forskel mellem udslip af CO₂-og SO₂. Det er relevant, eftersom den amerikanske SO₂-kvoteordning tjente som inspirationskilde for Kyotomekanismernes ideer om omsættelige CO₂ kvoter og for EU's CO₂ kvoteordning.

CO₂-udslip er en uundgåelig følge af forbrænding af fossile brændstoffer: hvert kulstofatom, der indgår i forbrændingsprocessen forbinder sig med to iltatomer. For at reducere CO₂ udslippet fra sin brændingsproces kan man vælge fossile brændsler, hvor en større del af brændværdien kommer fra brintindholdet – bruge stenkul i stedet for brukul, fuelolie i stedet for stenkul og naturgas i stedet for fuelolie. Men når først det er gjort, så hjælper ingen teknologi i fyringsprocessen: fordobles indfyringen af brændslet fordobles udslippet af CO₂! Når brændselsomlægningen er gennemført, så vil enhver stigning i energiproduktion, der er baseret på anvendelse af fossile brændsler, være forbundet med en stigning i udslippet i atmosfæren af CO₂ i forholdet 1:1! Eftersom stigning i energiforbrug er en uundgåelig del af forøget materiel produktion i det lange løb, kan man kun forhindre en stigning i CO₂-udslippet ved at gennemføre energibesparende tiltag i produktion der anvender fossile brændsler (løsning på kort sigt), og at gå over til vedvarende energikilder (løsning på lang sigt). Så længe man bruger fossile brændsler, har man det problem, at det kommercielle marked for CO₂ i industrien og i olieudvinding, hvor nedpumning af CO₂ i aldrende oliefelter kan øge indvindingsgraden af olie fra feltets reservoir, er en brøkdæl af det årlige udslip. Man kan ikke heller ikke bruge et simpelt filter for at forhindre udslip, da det er en meget let og usynlig luftart. Af de to grunde slippes CO₂ ud i luften.

Anderledes med SO₂. Hvis der er svovl i brændsel, så vil det under forbrændingsprocessen ligeledes indgå i forbindelse med iltatomer. Men svovlet har ingen energimæssig funktion – det er et rent affaldsprodukt i brændslet. Man kan derfor gennem kemiske og mekaniske metoder reducere svovlindholdet i brændslet inden det anvendes i fyringskedlen, og, da det er en tung og synlig luftart, gennem filtre i skorstenen forhindre hovedparten af det i at undslippe. Det indsamlede SO₂ kan afsættes til industrien, bruges til gips etc. Pointen er, at man kan investere sig ud af problemet: gennem effektive filtre kan man reducere svovludslippet til et niveau, der selv med stigende energiproduktion ikke belaster naturen. Et loft over SO₂-udslip sætter ingen grænser for vækst i det

fossile energiforbrug, men kan fortsætte sin produktionsform og livstil uændret. SO₂-kvoten er herudover et såkaldt ”vind-vind” instrument: de mindst ”SO₂-effektive” virksomheder (dem der ikke ønsker at installere filtre, fordi anlægget snart skal udskiftes alligevel) betaler de mest ”SO₂-effektive” virksomheder for at gennemføre SO₂-reducerende tiltag. Med andre ord, ”best-practice” belønnes.

EU-direktivet er vag og selvmodsigende i sine krav til hvordan NAP skal fastsættes. På den ene side skal kvoterne for anlæggene fastsættes ud fra deres energispare-potentialet for anlægget – et ”best available technology” (BAT) benchmarking kriterie; på den anden side skal NAP afspejle landets Kyotomålsætning.

Det sidste kunne tale for at landene med de mest ambitiøse Kyotokvoter indenfor EU stiller deres virksomheder overfor en reduktion i deres ”historiske udledning”, der nogenlunde svarer til den reduktionsforpligtelse landet har påtaget sig. Der kan anføres tre grunde til at dette ikke vil ske: _

- De lande, der har de skrappeste CO₂-reduktionsmål, er lande, der gennem en lang række ordninger gennem årene har gennemført effektive energibesparelser. De fleste af deres virksomheder må antages at høre til de CO₂-effektive virksomheder. At give disse en stram kvote vil gå imod BAT-kriteriet.
- Det ville have den absurde konsekvens, at virksomheder, der har indført ”best-practice”, pålægges en særskat for at delfinansiere mindre effektive konkurrenters investeringer i energibesparelser. (Det modsatte af, hvad der sker i CO₂-kvoteordning, hvor de mindst effektive virksomheder betaler til de mest effektive.) Om det er juridisk holdbart at pålægge en virksomhed en særskat, der ikke har et objektive kriterie til grund er et åbent spørgsmål!
- Det vil forhindre lande med ambitiøse Kyoto-besparelsesmål at opfylde deres mål gennem *nationale* CO₂-besparende investeringer. En stram national NAP vil kun i beskednen grad hæve de nationale virksomheders investeringer i CO₂-besparelser. Den overvejende effekt af en stram national kvote er pengeoverførsel til virksomheder i andre EU-lande.

Mekanismen forklares i det følgende.

Regeringens klimastrategiplan¹ angiver hvordan Danmark ifølge regeringen vil opfylde sin 21% CO₂-reduktionsforpligtelse der er fastsat i Kyotoprotokollen. Omfanget af CO₂-besparende tiltag i Danmark er nogenlunde forhåndsbestemt ved at strategien fastsætter en øvre grænse på 120 kr./ton sparet CO₂ for hvad identificerede forholdsregler må koste. Planen indeholder en liste over hvilke instrumenter der findes, hvor meget de kan skaffe i form af årlige CO₂-reduktioner, og hvor meget de koster per ton CO₂. Hvad der ikke kan skaffes gennem hjemlige reduktioner skal hentes gennem opkøb af kvoter ude: EU-kvoter, CERs fra CDM-projekter eller ERUs fra JI-projekter.

Opnåelse af nogle identificerede ”rentable” CO₂-besparende tiltag i Danmark kræver offentlige påbud for at blive realiseret. Et eksempel er kravet om energibesparende ruder i nyt byggeri eller ved udskiftning. Andre hjemlige tiltag frembringes ved instrumenter, der bruger prismekanismen for opnå målene. Det er her, EU's kvotedirektiv kommer ind.

Ifølge planen skal elsektoren skaffe kvoter svarende til netto-eksporten af el plus kvoter til en del af de emissioner, der kommer fra produktionen til dækning af det ”hjemlige elforbrug”. den tildelte kvote for det er mindre end det forudsatte udslip. Der er en god logik i denne tildeling. Men efter

¹ Finansministeriet, m.m.: ”En omkostningseffektiv klimastrategi.” Februar 2003

hvilke principper skal regeringen fastsætte kvoten for kvoteomfattede virksomheder i de øvrige industrier?

CO₂-besparelser opnås gennem energibesparelser og omlægning af brændselsforbruget til brændsler med mindre kulstofindhold (eller til anvendelse af vedvarende energi). Stramme kvoter for CO₂-udledninger tvinger kvoteomfattede virksomheder til at identificere og gennemføre CO₂-besparende tiltag indenfor deres aktivitetsområde. Energibesparende investeringer, der tidligere ikke kunne betale sig, bliver rentable, fordi kvoteprisen for sparede CO₂-udslip kommer oven i værdien af de sparede energiindkøb. En kvoteomfattet virksomhed kan ved at sammenligne prisen på energibesparende investeringer med prisen for køb af CO₂-kvoter finde ud af, om det bedre kan betale sig for den at købe kvoter. Virksomhedens gamle energianlæg er måske ikke så energieffektivt som et nyt, men da det er afskrevet, kan det betale sig at fortsætte med det i et par år indtil summen af øgede vedligeholdelsesomkostninger, energikøb og kvotekøb gør det mere rentabelt at investere i et nyt. Men selv i det tilfælde, bliver købsbeslutningen fremskyndet. Der er således ingen tvivl om, at kvotemekanismen i EU's direktiv fremkalder CO₂-besparelser, og at det har en god indbygget fleksibilitet. Endvidere synes den ved første øjekast at være i overensstemmelse med prisprincippet om at "forureneren betaler".

Ideen med EU-kvotedirektivet er der ikke noget i vejen med. Det der skaber problemer, og som gør, at EU-direktivet ikke vil overleve den første anvendelsesperiode fra 2005-2007 uden væsentlige ændringer er, for det første, fravær af et klart princip for hvordan kvoten for en kvoteomfattet virksomhed fastsættes. For det andet, at den grænseoverskridende kvotehandel, der i sidste instand er EU-kommissionens succeskriterie for dens ordning², gennemføres på basis af nationale kvotefordelingsplaner, NAP (National Allocation Plan). Disse udarbejdes af myndigheder i EU-lande, der har forskellig betalingsvillighed for at reducere CO₂-udslip, og som selv definerer hvilken kvote er rimelig for deres nationale virksomheder. Nogle få EU-lande har valgt at tildele deres virksomheder en relativ skrap Kyotokvote, alle de øvrige en slap.

Hvis markedsmekanismen virker, vil kvoteomfattede virksomheder gennemføre samtlige CO₂-besparende tiltag, der er billigere per ton CO₂ end markedsprisen på handlede kvoter. Det uanset, om kvoten er så løs, at den dækker virksomhedens CO₂-udslip uden CO₂-besparende tiltag. Så længe marginalomkostningerne for virksomhedens investeringer i CO₂-besparelser er lavere end markedsprisen for EU-kvoter (EAUs) kan det betale sig for virksomheden at gennemføre disse, da overskydende kvoter kan sælges på carbon-markedet.

Heraf følger, at *stramheden af kvoten for et produktionsanlæg er irrelevant for omfanget af ejerens investeringer* i CO₂-besparende tiltag på anlægget. Investeringens omfang bestemmes udelukkende af markedsprisen for kvoterne. En *stram kvote på EU-plan* – at de "Nationale Allokeringssplaner" (NAP), der gennemfører EU's kvotedirektiv, tilsammen resulterer i en totalkvote, der er mindre end "business-as-usual" udledningen - får markedsprisen for kvoterne til at stige, hvilket gør flere CO₂-besparende investeringer indenfor EU rentable. En *stram national kvote* i et lille EU-land som Danmark, får "ingen" betydning for markedsprisen for CO₂-kvoter og fører derfor ikke til øgede investeringer hverken i Danmark eller i EU. Den danske NAPs kvotestørrelse bestemmer udelukkende omfanget af dansk industris netto-import af kvoter, og dermed pengeoverførslen til virksomheder i EU-lande der har et kvoteoverskud³ samt byrdefordelingen mellem

² Ideelt set burde det være de opnåede reduktioner eller den gennemsnitlige pris per opnået reduktion, men i praksis bliver grænseoverskridende handel et mål i sig selv for EU-kommissionen.

³ Eller, på grund af "linke-direktivet": køb af ERUs fra JI-projekter eller CERs fra CDM-projekter.

virksomhedernes og statens indkøb af udenlandske kvoter og CO₂-kreditter for at dække det danske kvoteunderskud. Fordelingen af NAP-kvoten på sektorer og virksomheder fordeler byrden internt i industrien. Det er derfor ikke overraskende, at kvotestramheden i NAP'erne trækkes ned til den laveste fællesnævner.

I en *national kvoteordning* fører en stram kvote til øgede CO₂-reducerende investeringer i de nationale produktionsanlæg. Et nationalt kvotesystem energi-og CO₂-effektiviserer det nationale produktionsapparat. Der er dog grænser for hvor stram en kvote man kan påføre kvoteomfattede industrier, da kvotesystemet øger de kvoteomfattede virksomheders omkostninger, hvilket reducerer deres profitter og internationale konkurrenceevne. Derfor ideen om et *EU kvotesystem*, fordi det i teorien stiller de omfattede virksomheder ens indenfor EU så alle får de samme tilpasningsomkostninger. Til gengæld deponeres det nationale ambitionsniveau med hensyn til CO₂-effektiviteten i den nationale industri på fællesskabets alter. Den danske NAP er ikke et uafhængigt instrument for dansk klimapolitik, energistyrelsen kan dreje og skrue så meget den vil på kvotehanen i NAP, det får ingen betydning for dansk CO₂-effektivitet. Kvoteordningen påvirker danske investeringer gennem den totale kvoteknaphed på EU-plan, der kommer ud som det samlede resultat af de individuelle NAPs. Den bestemmer kvoteprisen; dansk industris investeringer i CO₂-besparelser er en residualbeslutning, der udledes af denne pris.

Ifølge EU-kommissionens vejledning til NAP *skal kvoter tildeles under hensyntagen til CO₂-sparepotentialet i virksomheden*. En NAP, der påfører en national industri en "netto-importkvote" kan næppe leve op til dette påbud. De billigste energibesparelser findes i de mindst energieffektive virksomheder, da de mere energieffektive allerede har gennemført dem. En netto-importkvote er derfor udtryk for enten (i) at landets kvotetildelende myndighed har ramt forkert in sin NAP ved at undervurdere de nationale anlægs energieffektivitet, og/eller (ii) at der er forskel i stramheden i EU-landenes NAPs: de kvotesælgende virksomheder i de andre lande var lige så effektive, men fik tildelt en slap kvote, der giver dem gratis kvoteoverskud. Det sidste er konkurrenceforvridende statslig subsidiering af privat virksomhed⁴, og EU-kommissionen burde have forkastet landets NAP af den grund.

For at fungere fordelingspolitisk effektivt skal kvoteomfattede virksomheder tildeles CO₂-kvoter på basis af "best practice benchmarking". Effektive virksomheder tildeles en kvote, der lige knap dækker deres aktuelle behov⁵, mens ineffektive virksomheder påføres en kvote, der er så stram, at de tvinges til at investere i CO₂-besparende tiltag for komme op på "best practice"-niveau eller, til som kortsigtet løsning at opkøbe kvoter.⁶ Muligheden for kvotekøb er i en "best practice benchmarking" kvoteordning et instrument for at tillade virksomheder at udskyde overgangen til best practice når deres eksisterende, mindre effektive anlæg endnu ikke er slidt så meget ned, at det giver økonomisk mening at skrotte dem.⁷

⁴ I sidste instans er det statsbudgettet, der bærer byrden ved en slap NAP. En slap NAPkvote i et land, der på grund af en slap Kyotokvote har et kvoteoverskud, reducerer antallet af kvoter, som staten kan sælge i mellemstatslig kvotehandel. En slap NAPkvote i et land, hvis udslip overstiger dens kvote under Kyotoprotokollen, fører til at staten skal opkøbe flere kvoter i udlandet, idet staten udover det "objektive nationale" underskud også skal købe kvoter svarende til nettosalget af kvoter fra kvoteomfattede virksomheder.

⁵ Det eksisterende produktionsapparat er baseret på en sammenligning af udgifter ved og indtægter fra CO₂-besparende tiltag før indførelse af kvoteordningen. Da nu kvoteprisen kommer oveni, forskydes investeringskalkulen til fordel for flere besparelser. Derfor skal også effektive virksomheder have en kvote, der er mindre.

⁶ Da omkostningen ved investeringen er mindre eller højst lig med udgifterne til kvoter, er kvotekøb en nødløsning.

⁷ Det svarer til formålet med SO₂-kvoteordningen: at gamle kulfyrede anlæg ikke behøver investere i filtre. SO₂-filtre installeres på kraftværker med relativ lang levetid, mens kulfyrede kraftværker med kort levetid – hvor

Myndigheder, der administrerer et ”benchmarking” kvotesystem, er udsat for ”regulatory capture”: der kræves præcise informationer for at afgøre hvor CO₂-effektiv en virksomhed er, og denne information kan kun fås fra virksomhederne selv. EU-kvotesystemet forstærker lobby-presset på myndigheden, der fastsætter NAP. Det er ikke længere blot et spørgsmål om at undgå at en national virksomhed ikke påføres en uretmæssig større besparelsesbyrde end en anden, men også at undgå at effektive nationale virksomheder bliver tvunget til at subsidiere ineffektive udenlandske. Forskelle i graden af stramhed i NAP vil derfor også skyldes at myndighederne i nogle lande har adgang til bedre informationer end myndighederne i de andre. Desto større manglen på information er, desto større er sandsynligheden for overshooting.

En branche, der påføres en politisk bestemt netto-importkvote, oplever, at den med sine kvotekøb i værste fald subventionerer sine direkte konkurrenter ”indhentningsinvesteringer” på markedet, i bedste fald betaler den for investeringer af ineffektive virksomheder i andre brancher. Dens profitter går ned til trods for at leverede sin del af CO₂-indsatsen på et tidligere tidspunkt end kvotesælgerne. I SO₂-kvoteordninger, som har inspireret EU-direktivet, er det omvendt: i den betaler de mest forurenende virksomheder til de mindst forurenende. At resultatet i EU-direktivet skulle blive det modsatte er ikke politisk holdbart, og heller ikke logisk.

Det burde derfor ikke have overrasket nogen, at de NAPs, EU-landenes myndigheder sendte til EU-kommissionen i marts og april 2004 var slappe. En rationel national myndighed vil med sin NAP søge at ramme fællesnævneren⁸, så den både undgår den ene grøft - at påføre sine virksomheder en nettoimportkvote- og den anden grøft - at få forslaget forkastet af EU-kommissionen på grund af beskyldninger om statsstøtte.

Da det må formodes, at danske virksomheder på grund af energistyrelsens mangeårige kampagner, CO₂-beskatning og tilskud hører til de mest effektive indenfor EU, svarer ”nulløsningen” for virksomhederne udenfor elsektoren til en rationel gennemførelse af EU-direktivet.⁹

Det er en konklusion, som mange vil finde overraskende ved første øjekast.

En ganske udbredt, men *forkert opfattelse, før offentliggørelsen af de første NAPs var, at EU's kvotehandel ville føre til at penge blev overført fra virksomheder i rigere EU-lande til virksomheder i fattigere EU-lande* for at delfinansiere CO₂-reducerende investeringer gennemført af disse. Det var en forkert analogi til Joint Implementation (JI)-instrumentet. Et JI-projekt er et CO₂-besparende projekt i et Annex I-land (underforstået at værtslandet er et land med en blød Kyotokvote), der medfinansieres af en virksomhed fra et andet Annex I land mod at den får andel i de CO₂-kreditter der udstedes til projektet i form af ERUs. Ligesom det er tilfældet for CDM-projekter, skal der være tale om CO₂-besparende investeringer, der ellers ikke ville blive gennemført; investeringer på kvoteomfattede anlæg accepteres ikke. JI-projekter er derfor typisk vedvarende energiprojekter, såsom en vindfarm i Polen med danske elproducenter som medinvestorer.

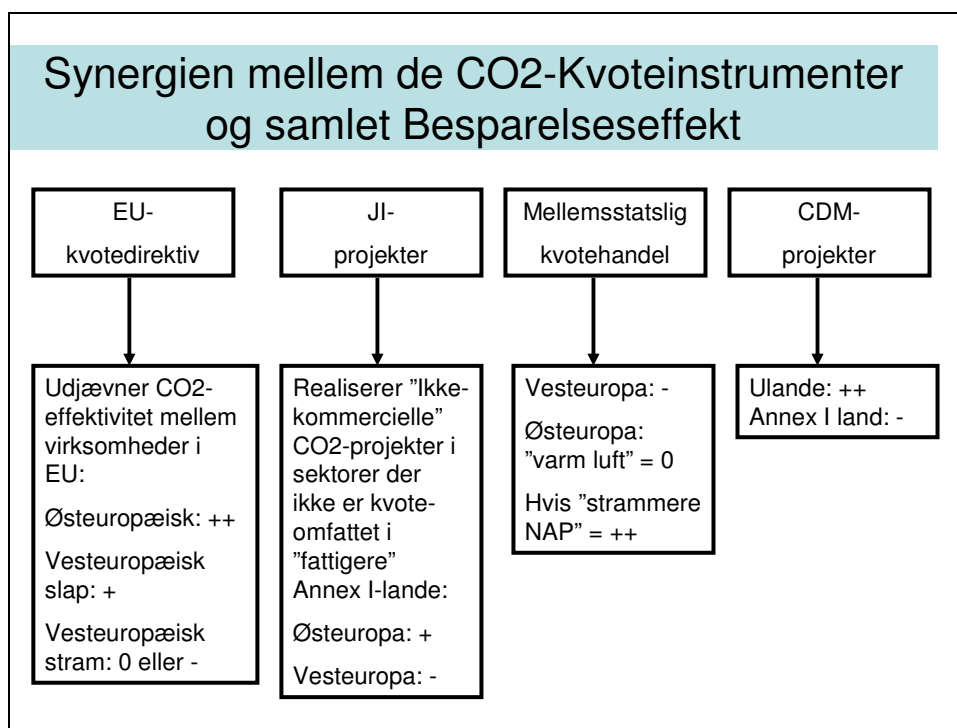
afskrivningstiden for installering af et nyt filter er for kort til at betale sig køber SO₂-kvoter. Endvidere vinder svovlfattige kul frem på bekostning af kul med et højt svovlindhold.

⁸ Ikke alle: den italienske, efter princippet ”går den, så går den” var så slap at den nærmest gjorde grin med ordningen. Den vil blive forkastet af EU-kommissionen.

⁹ Det sker, at det for en enkelt virksomhed kan betale sig at udskyde sine investeringer gennem en femårige ”commitment” periode; den vil være nettosælger. Men det er ikke sandsynligt at alle nationale virksomheder i en branche, for slet ikke at tale om hele den kvoteomfattede industri udenfor elsektoren hvert år igennem en commitment periode skulle have behov for et netto-indkøb af kvoter.

En anden og meget sejlivet misforståelse, er, at kvoterne i en NAP bør reflektere landets *Kyotomålsætning*; det er en påstand, som også talsmænd fra kommissionen kommer med fra gang til gang. Tanken er, at hvis landet har påtaget sig at reducere CO₂-udslippet i 2008-12 med X%, så bør kvoten til de individuelle sektorer også reduceres med X%. Henstillingen modsiger den anden rettesnor ”at kvoten bør afspejle anlæggets sparepotentiale”. Den kan heller ikke forliges med ideen om EU's indre marked: at forhindre konkurrenceforvridende nationale ordninger. At en fælles EU-ordning til at løfte en international opgave skulle administreres på en måde, der diskriminerer mellem virksomheder afhænger af hvilket land de ligger i, er en yderst forvirret tanke. Som påvist ovenfor, så kan EU-kvotet-systemet, modsat de tidligere nationale CO₂-kvoteordninger, ikke bruges som et instrument til at findirigere indsatsen i de enkelte medlemslande, da kvoteprisen er en fælles pris.

Spørgsmålet er, hvorfor kvotedirektivet fik en sådan ”håbløs” udformning. Svaret er, at den er et kompromis. Kommissionen stod i et vanskeligt dilemma. En hensigtsmæssig anvendelse af kvoteinstrumentet forudsætter, at kvotetildelingen sker på basis af ”best-practice benchmarking”. I så fald ville virksomheder i lande med en stram Kyotoforpligtelse slippe med investeringer fordi de selv samme lande i forvejen har gennemført en række tiltag til at fremme energieffektivitet. Den største investeringsbyrde ville påfalde virksomheder i landene med en slap Kyotokvotet; og disse medlemslande ville stritte imod, da de ikke er interesserede i stramme nationale forholdsregler. En kvotetildeling baseret på landenes Kyoto-reduktionsmål ville føre til, at EU-lande med ambitiøse Kyotoforpligtelser kun i meget beskedent omfang får hævet det nationale investeringsniveau for CO₂-besparende tiltag gennem stramme nationale kvoter. Deres virksomheder ville blive udsat for en betydelig konkurrenceforringelse. Hvis formålet er at overføre finansielle midler fra ”rige” EU-lande til CO₂-besparelser til ”fattige” EU-lande, kan det gøres gennem JI-instrumentet. Det har den fordel for de finansierende lande, at deres virksomheder gennem JI kan vælge at investere deres penge i projekter, der ikke kommer deres direkte konkurrenter tilgode.



Hvert instrument har sin arbejdsdeling som vist i figuren foroven:

- EU's kvotesystem udjævner tværs over grænserne CO₂-investeringsindsatsen i kvoteomfattede sektorer. For virksomheder i de østeuropæiske medlemslande betyder det et investeringsløft i forhold til situationen "uden EU-kvoteordning". De kvoteomfattede sektorer i de vesteuropæiske lande ville uden EU's kvoteordning have været påført en investeringsindsats mindst på højde med den, der kommer ud af kvoteordningen.
- JI-instrumentet hjælper med at gennemføre "ikke-kommercielle" projekter i de østlige Annex I lande, især løftes investeringerne i vedvarende energi.
- Mellestatslige kvotehandel med salg af kvoter fra østlige Annex I lande til vestlige er et instrument der formentlig bliver meget lidt udnyttet, da køberlandene foretrækker at få mere konkrete CO₂-besparelser for pengene ved at investere i JI-projekter i de selvsamme lande. Hvis køb af AAUs kun fører til "varm luft", fører instrumentet ikke til CO₂-besparelser. Hvis det fører til at sælgende stater strammer kvoten i deres NAPs for at øge overskuddet af CO₂-rettigheder, som staten kan sælge, så fører instrumentet til besparelser i de sælgende lande.
- CDM er instrumentet til at "jump-starte" investeringsprocessen i udviklingslandene.