

EUs kvotehandelssystem Klimapolitisk mirakel eller katastrofe?

27. juni 2012

NOTAT

Hvis EU's kvotehandelssystem (ETS) skal spille en væsentlig rolle for investeringsbeslutninger og andre klimarelaterede tiltag frem mod 2020, er det nødvendigt, at systemet revideres. Dette notat peger på fire mulige tiltag, der vil kunne styrke ETS's rolle i klima-, energi- og innovationspolitikken frem mod 2020.

Notatet fremhæver endvidere, at alle fire tiltag – modsat den udbredte opfattelse af, at fremskridt på området blokeres af polsk veto - vil kunne vedtages med kvalificeret flertal efter fremsættelse af et udspil fra EU-Kommissionen. Bolden ligger med andre ord hos EU-Kommissionen, som bør fremsætte et udspil snarest, hvis det skal færdigbehandles inden valget til Europa-Parlamentet i 2014.

Forfatter:
Jørgen Henningsen*

** CONCITO har bedt Jørgen Henningsen analysere EU's kvotehandelssystem. Med sin mangeårige erfaring fra EU-Kommissionen, først som direktør i generaldirektoratet for miljø, fra 2001 som chefrådgiver i generaldirektoratet for energi og transport, som leder af Kommissionens forhandlinger af FN's klimakonvention og efterfølgende Kyoto protokol har Jørgen Henningsen en enestående baggrund for en sådan analyse. Jørgen Henningsen er i dag personligt medlem af CONCITO samt tilknyttet tænketanken European Policy Centre som seniorrådgiver.*

BAGGRUND

EUs kvotehandelssystem (i det følgende ”ETS”, Emission Trading System) blev forslået af Kommissionen i sommeren 2001, vedtaget i 2003 og trådte i kraft med en forsøgsperiode (”learning period”) 2005-07 forud for systemets funktion som nøgleinstrument til opfyldelse af EUs Kyoto-forpligtelse for perioden 2008-12.

ETS er i en vis forstand ”policy på afbud”. I midten af 90’erne måtte Kommissionen indse, at den ikke kunne komme igennem med forslaget om en CO₂/energi-skat, som foreslået i 1991. Kravet om enstemmighed for skattelovgivning stillede sig i vejen (både England og Spanien var imod), og der var ikke udsigt til, at skattespørgsmål ville blive en del af de områder, der ved 90’ernes traktatændringer blev overført til vedtagelse ved kvalificeret flertal. EUs Kyoto-forpligtelse (8 % reduktion i 2008-12 i forhold til 1990) nødvendiggjorde en fælles politik, og udnævnelsen af Jos Delbeke, Kommissionens ankermand i bestræbelserne på i højere grad at anvende økonomiske styringsmidler i miljøpolitikken, til kontorchef for klimaområdet i begyndelsen af 1999 satte skub i planlægningen af en overordnet EU-klimapolitik. Efter et relativt intensivt samarbejde med Eurelectric, den europæiske el-sektors samarbejdsorganisation, kunne Kommissionen i sommeren 2001 fremlægge sit forslag til et ”cap-and-trade” system: ETS. I den foregående drøftelse af forslaget mellem de forskellige generaldirektorater var der støtte til forslaget fra energisiden, men modstand fra generaldirektoratet for industripolitik, uden at denne modstand var begrundet tilstrækkelig stærkt til at bremse forslaget.

FORMÅLET

ETS har angiveligt som formål at sikre, at en given emissionsreduktion opnås med lavest mulige omkostninger uanset, om reduktionen sker ved energibesparelser eller ændret brændselsvalg (f.eks. naturgas frem for kul). Der er ingen tvivl om, at systemet virker på dette punkt, når det drejer sig om, hvordan en given el-efterspørgsel bedst tilgodeses ved den daglige driftsplanlægning. Der er mere tvivl om, hvorvidt CO₂-prisen giver et tilstrækkeligt incitament til energibesparelser, hvor disse i øvrigt vurderes omkostningseffektive.

Udover den ”simple” omkostningseffektivitet forventes ETS også at give et pris-signal til sikring af, at mere langsigtede investeringer bliver tilstrækkeligt klimavenlige. Her er det naturligtvis altafgørende at CO₂-prisen er, og kan forventes over en årrække at forblive, tilstrækkelig høj til denne sikring.

I Kommissionens optik har ETS også en vigtig funktion som bidrager til den innovation, der skal sikre et økonomisk velfungerende fremtidigt EU. Dette er

bl.a. understreget i ”Europa 2020”-strategien. Også for denne funktion er det selvfølgelig afgørende, at CO₂-prisen befinder sig på et tilstrækkeligt niveau.

2003-DIREKTIVET

Her skal alene fremhæves to elementer i 2003-direktivet:

Beslutningen om tildelingen af udslipstilladelser overlades i vid udstrækning til de enkelte medlemslande, med krav om overholdelse af en række kriterier (direktivets bilag 3), der imidlertid kun i ringe grad sikrede mod overallokering. Det burde derfor ikke have overrasket nogen, at medlemslandene i vid udstrækning var relativt rundhændede med udslipstilladelser. Hvem ønskede at se sine virksomheder som købere snarere end som sælgere af udslipstilladelser? I Kommissionen var synspunktet, at det var lige så vigtigt at have *liquidity* som *scarcity* i systemet!

Udslipstilladelserne blev helt overvejende uddelt gratis. I det oprindelige forslag var medlemslandene frit stillet til at vælge auktionering eller gratis-kvoter, men modstand fra energisiden, hvor man var i færd med at liberalisere el-sektoren, og derfor insisterede på en ”level playing field”, mod forskellige allokeringsmetoder førte til gratiskvoter. Miljøside var ikke parat til at oplyse, at auktionering ville pålægge el-sektoren en årlig ”omkostning” af størrelsesordenen 15 mia. €. Det er vigtigt at understrege, at det er uden betydning for den klimamæssige ambition, om kvoterne auktioneres eller uddeles gratis. Man møder ofte det synspunkt, at de lave kvotepriser skyldes at kvoterne er gratis. Dette er *ikke* tilfældet.

2003-direktivet indeholder en bestemmelse om en midtvejsevaluering i 2006. Det ville have været nyttigt, hvis man allerede i 2003 havde gjort sig klart, at en sådan evaluering ikke havde nogen mulighed for at føre til justeringer af systemet før Kyoto-perioden, 2008-12, blev sat i værk. ETS er følgelig også for denne periode fuldstændig baseret på 2003-direktivet, og erfaringerne fra forsøgsperioden 2005-07 har først kunnet udnyttes ved revisionen af direktivet i 2008-09 med virkning for den kommende ETS-periode 2013-20 (ETS₃).

ETS 1 (2005-07)

Den første ETS-periode var som nævnt forudset som en slags forsøgsperiode, hvor ikke mindst det tekniske (elektronisk handel, etablering af nationale registre osv.) i systemet skulle afprøves. I og med, at der ikke for den pågældende periode eksisterede nogen ekstern emissionsforpligtelse for EU, var det mindre afgørende end i den følgende periode, at systemet også leverede en given CO₂-reduktion, selv om det var krævet i ETS-direktivet, at medlemslandenes alloke-

ring af udslipstilladelser skulle være i overensstemmelse med et troværdigt spor ("trajectory") mod deres efterfølgende respektive Kyoto-forpligtelser.

Det burde ikke have været overraskende, at medlemslandenes nationale allokering af kvoter førte til en rigelighed på markedet betydeligt over behovet. Det er derimod overraskende, at markedet var så længe om at konstatere overallokeringen. Trods en rapport i efteråret 2005 fra det tyske "Umweltbundesamt", der klart identificerede overallokeringen, var det først, da Kommissionen i forsommeren 2006 udsendte sin officielle meddelelse om forløbet af det første år, at markedet reagerede med faldende priser. Fra et prisniveau på omkring 30 € pr. ton faldt prisen i løbet af et par måneder til nul og forblev der gennem resten af 2006 og hele 2007. Overførsel af ubrugte udslipstilladelser til den efterfølgende periode var ikke mulig.

ETS 2 (2008-12)

I og med, at planlægningen af ETS 2-perioden foregik i 2007, var der ingen mulighed for at omsætte erfaringer fra den første del af ETS 1 til ændringer i direktivet; en proces der ville have taget mindst et år.

Tilbøjeligheden i medlemslandene til overallokering fortsatte i de nationale planer, der i løbet af 2007 blev fremsendt til Kommissionen som grundlag for allokering i Kyoto-perioden 2008-12. Her krævede direktivet, at kvotetildelingen skulle være i overensstemmelse med de enkelte landes reduktionsforpligtelse inden for den "burden sharing agreement" der, for de 15 EU-medlemmer, der som sådanne dækkes af EU-boblen, var aftalt ved ratifikationen af Kyoto-protokollen. For de nye medlemslande skulle planerne være i overensstemmelse med deres individuelle Kyoto-forpligtelse.

I lyset af erkendelsen af overallokeringen i ETS 1 lykkedes det Kommissionen, trods en mere end tvivlsom hjemmel, i nogen grad at få disciplineret medlemslandene, især de "gamle" der er omfattet af den fælles forpligtelse (boblen). Hovedparten af de nye medlemslande har imidlertid under Kyoto-protokollen udslipsmuligheder, der langt overstiger deres behov, hvilket har ført til at nogle af disse, bl.a. Polen, satsede på at uddele betydeligt flere udslipstilladelser end der med rimelighed kunne forudses behov for i perioden. Efterfølgende, da Kommissionen begrænsede antallet, indbragte landene Kommissionen for EU-domstolen med anklage for nidkærhed hinsides direktivets muligheder. Det samlede resultat af trakasserierne er blevet en samlet allokering for 2008-12, som allerede ved starten af perioden lå på den høje side af det nødvendige og som, med den efterfølgende økonomiske krise, har vist sig at indebære en overflod af udslipstilladelser på omkring 1½ mia. ton CO₂. Alene muligheden for at

overføre uudnyttede tilladelser til den efterfølgende ETS 3 forklarer, hvorfor prisen ikke, ligesom i ETS 1, er gået i nul.

Snævert vurderet er det selvfølgelig rigtigt, at det forhold, at den økonomiske nedtur har bragt alle sikkert i mål i forhold til deres forpligtelser under Kyoto-protokollen, retfærdiggør en kvotepris på nul. Der er jo ikke behov for at gøre mere, så hvad formål er der med et incitament? Inden for dette tankesæt vil det eneste fornuftige være at fyre med så meget kul som muligt, frem for naturgas, i resten af 2012. Den logik holder imidlertid kun i det omfang man betragter Kyoto-målsætningen som "the ultimate objective". Hvis man i stedet ser tingene i et længere tidsperspektiv med en betydelig mere ambitiøs målsætning i fremtiden, er det ikke tilfredsstillende, at vi afstår fra at gennemføre billige reduktioner nu, bare fordi den "bogholderimæssige side" af sagen er i orden. Og den meget lave kvotepris for øjeblikket giver ikke investorer det pris-signal, der er bred enighed om er nødvendigt, hvis de kommende års investeringer skal understøtte en energi- og klimapolitik, der vil opfylde de langsigtede mål, uanset om disse er formuleret i CO₂-emissionstermer eller som et ønske om at udphase brugen af fossile brændsler.

REVISION AF 2003-DIREKTIVET. ETS 3, 2013-20

En vigtig del af Kommissionens 20-20-20 klimapakke, fremsat i januar 2008, var et forslag til revision af ETS-direktivet. Revisionsforslaget var alene baseret på erfaringerne fra de første to år af prøveperioden, men det var tilstrækkeligt til at drage to konklusioner:

- ideen om nationale allokeringer havde vist sig uholdbar, hvis man prioriterede knaphed i systemet
- gratiskvoter til elsektoren havde resulteret i "wind-fall profits" i milliard-euro klassen i og med at elselskaberne, takket være liberaliseringen, havde været i stand til at indkassere en mergevinst svarende til kvoteprisen, uanset at kvoterne havde været gratis.

Kommissionens forslag, hvad der efterfølgende (2009) i store træk blev ophøjet til lov af Rådet og Europaparlamentet, indebærer, at der fremover (dvs. fra 2013) fastsættes ét fælles EU-loft over emissionerne fra de omfattede virksomheder samt at udslipstilladelse, som hovedregel, auktioneres. En særlig fordelingsnøgle afgør, hvor mange udslipstilladelse de enkelte medlemslande har ret til at auktionere. Kvoteloftet er fastsat år for år i direktivet, faldende frem mod 2020 til et niveau svarende til den samtidig besluttede 20 % reduktion i drivhusgasemissionen i 2020 i forhold til 1990. Efterfølgende er der udarbejdet regler for, i hvilket omfang energiintensive industrier, udsat for international konkurrence, kan modtage en del af deres kvoter gratis. Som nævnt er antallet

af gratis-kvoter uden betydning for systemets generelle funktion, det er alene det samlede antal kvoter, der bestemmer prisen.

I mellemtiden er flytransporten fra 2012 blevet inkluderet i systemet; i starten med en forholdsvis høj andel af gratis-kvoter, der reduceres over tid. Med de gældende, eller forventede, kvotepriser er der ikke grund til at tro, at dette vil føre til væsentlige ændringer i flytransporten, men med tiden vil flysektoren forventelig være nødt til netto at købe et ikke uvæsentligt antal kvoter, hvad der alt andet lige vil føre til et opadgående prispres. Disse forhold vil ikke blive behandlet yderligere i det følgende.

Kommissionens 2008-forslag var udarbejdet i 2007, hvor de økonomiske udsigter mod 2020 vurderedes langt mere ”optimistisk” end i dag. For det første vil den økonomiske aktivitet i 2013, startåret for ETS 3, være mindst 5 % lavere end, hvad man antog i 2007. Desuden er dagens forventning til den økonomiske vækst frem mod 2020 lavere end, hvad man regnede med i 2007. De seneste års recession betyder, at ETS 3 starter med et overskud af uudnyttede kvoter fra ETS 2 på omkring 1½ mia. ton. Hertil kommer, at systemet i de seneste år er blevet beriget med et stort antal kvoter fra de såkaldte CDM-projekter, kvoter der er opnået gennem investeringer i CO₂-reduktioner i de lande, der ikke er omfattet af kvantitative forpligtelser i Kyoto-protokollen. CDM-projekterne har normalt kunnet levere CO₂-emissionsreduktioner til under 10 € pr. ton, en attraktiv pris den gang forventningerne til kvoteprisen i ETS 3 var mellem 20 og 30 €.

Den forventelige lavere økonomiske aktivitet i de nærmest kommende år sammenlignet med, hvad man forestillede sig i 2007 betyder, at det akkumulerede kvoteoverskud ikke vil falde betragteligt, selvom udslipsloftet i 2013 vil være markant lavere end i ETS 2. Faktisk forventer nogle analytikere, at overskuddet vil fortsætte med at vokse frem mod 2015 og først være tilbage på dagens niveau mod slutningen af ETS 3 i 2020. Det er værd at notere, at disse vurderinger er foretaget efter, at konsekvenserne af det japanske kernekraftuheld på den forventede udvikling i Europa er kendt. Fem ledende markedsanalytikere vurderer det akkumulerede overskud af kvoter i 2020 til et sted mellem 500 og 1200 mio. tons. Usikkerheden skyldes ikke alene usikkerhed om den fremtidige økonomiske vækst, også betydningen af energibesparelser og indførelsen af vedvarende energi kan vurderes forskelligt i de forskellige fremskrivninger.

Set på den her beskrevne baggrund kan det ikke undre, at kvoteprisen i dag er langt under (7-8 € pr ton, medio marts) den i 2007 forventede pris på omkring 30 € pr ton. Det er snarere overraskende, at prisen ikke er faldet tidligere; intet af det her anførte er jo kommet pludseligt eller for nylig. Og det er også snarere overraskende, at prisen ikke er faldet mere end, hvad der er tilfældet. Det er

hinsides diskussion, at det alene er muligheden for overførsel mellem ETS 2 og ETS 3, der holder dagens pris over nul, og prisniveauet er alene en refleksion af det forventede prisniveau i ETS 3. Men hvorfor er der overhovedet købere til kvoter, der tilsyneladende er uden værdi i den (fra et finanssynspunkt) overskuelige fremtid? CO₂-kvoter har jo ingen alternativ anvendelse, så hvis der vil være overskud hele vejen frem til 2020, kan det alene være forventningen om muligheden for overførsel til "ETS 4" (efter 2020) med emissionslofter til den tid, der vil tilvejebringe egentlig knaphed på markedet. På den anden side ligner det ikke de finansielle markeder at investere i en usikker branche på så langt sigt. En anden mulighed er en forventning om et lovindgreb, der vil tilstræbe en opstramning af markedet.

ER DER BRUG FOR ET INDGREB, OG ER DET MULIGT?

Man kan vælge at betragte ETS 2 alene som et omkostningseffektivt middel til opfyldelse af EU-15's Kyoto-forpligtelse og tilsvarende ETS 3 i forhold til 20 % reduktionsmålsætningen i 2020. I så fald kan man roligt læne sig tilbage i tilfredshed. Godt nok kan man ikke hævde, at systemet har bidraget til målet. Det er opnået som følge af andre politiske tiltag samt den økonomiske recession og i den forbindelse har det mest omkostningseffektive været intet at gøre, ligesom det forhold at 2020-målsætningen allerede var opfyldt i 2009 kan bruges som argument for, at der heller ikke er brug for at gøre noget i de kommende år (en eventuel tendens til stigende emissioner som følge af økonomisk vækst vil antagelig blive holdt i skak af forbedret energieffektivitet og mere vedvarende energi). Denne passivitet er indiskutabelt omkostningseffektiv i forhold til de snævre mål. Det er derimod vanskeligt at udtale sig om, i hvilken grad ETS har demonstreret sin duelighed i praksis al den stund, det ikke har været i spil i forhold til en målsætning, der rent faktisk har krævet en indsats fra systemets side. På den anden side er der ikke umiddelbart grund til at tro, at systemet ikke ville kunne stå den prøve.

ETS har imidlertid fået tillagt formål ud over den snævre omkostningseffektivitet. I den overordnede klimapolitik er den langsigtede udvikling meget vigtigere end den kortsigtede (mod 2020), ikke mindst i betragtning af at 2020-målet allerede er opfyldt. Det forhold, at mange investeringer i energisektoren (og i en vis grad også i den energiintensive industri) har et tidsperspektiv, der måles i (ofte adskillige) årtier gør, at et pris-signal på fremtidige CO₂-udslip i virkeligheden er langt vigtigere end de mere kortsigtede muligheder for, f.eks. at skifte mellem kul, naturgas, biomasse eller el i en given situation. Her ville en CO₂-skat klart have været ETS overlegent, men det ville være en misforståelse at foregive, at ETS er foretrukket pga. manglende prioritering af pris-signalet.

ETS er også, som en integreret del af EUs klimapolitik, set som en vigtig ”driver” i den europæiske ”innovationspolitik”, klarest formuleret i ”Europa 2020”. Det var allerede ved vedtagelsen af ”Europa 2020” i begyndelsen af 2010 klart, at den uambitiøse klimapolitik og dertil hørende lave CO₂-pris ville være en ren illusion som ”driver” af noget som helst.

På det seneste er en række regeringer desuden blevet opmærksomme på, at provenuet fra auktionering af CO₂-kvoter vil kunne yde et værdifuldt bidrag til balancering af de pressede nationale budgetter. Selv om der altid er god grund til en vis skepsis overfor motiv ”proliferation”, bør det ikke ignoreres, at kvote-provenu bidrager til omlægning af balancen mellem indkomstskat og ressource/forureningsafgifter.

Overvejelser over at bringe ETS ”tilbage på sporet”, og ikke mindst mulighederne for at komme igennem med ændringer, bør være baseret på den bedst mulige forståelse af systemets interne karakteristika. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på de *helt forskellige* måder systemet påvirker økonomien i elsektoren og i den energiintensive industri.

Som økonomisk sektor er elsektoren atypisk. For det første er den europæiske elsektor stort set uden konkurrence udefra, mere end 99 % af EUs forbrug produceres inden for fællesskabet (inkl. Norge). For det andet skal produktionen til enhver tid modsvare efterspørgslen (der i øvrigt på kort sigt er meget uelastisk), eftersom el ikke kan lagres i noget betydeligt omfang. Og for det tredje er enhver ny produktion dyrere end produktion på eksisterende anlæg. Konsekvensen af disse forhold er, at elprisen, efter liberaliseringen, til enhver tid afspejler de højeste variable omkostninger af den dyreste produktion, der på et givet tidspunkt er nødvendig for at imødekomme den øjeblikkelige efterspørgsel. Det betyder samtidig, at jo dyrere den dyreste produktion er i forhold til den billigste, jo større bliver fortjenesten. Elsektoren har således, betragtet under ét, fordel af høje naturgaspriser, idet det forøger fortjenesten på de ca. 50 % af den europæiske produktion, der kommer fra kernekraft eller vandkraft, begge med meget lave variable omkostninger (og i mange tilfælde også, i kraft af alder, med lave kapitalomkostninger). På samme måde vil høje kvotepriser ligeledes betyde større fortjeneste i sektoren, uanset at kvoterne må købes på auktion. Sagt på en anden måde: Elsektoren karakteriseres, i modsætning til de fleste andre industrier, ved at have en positiv interesse i høje priser på deres ”råvarer”. Dette forklarer elsektorens begejstring for kvotehandelssystemet.

For den energiintensive industri stiller det sig stort set modsat. Stål, cement, papir, osv. er varer, der i høj grad handles internationalt, om end i nogen grad begrænset af transportomkostninger, men helt overvejende med begrænsede muligheder for at overvælge meromkostninger på priserne. Her vil et kvotesy-

stem baseret på auktionering ikke alene føre til ekstraomkostninger pga. de investeringer, der følger af kvoteprisen, men også, og vigtigere, af at skulle købe kvoter til dækning af den CO₂-udledning, der vil være dyrere at eliminere end svarende til kvoteprisen. I disse sektorer vil kvotesystemet i høj grad virke som en skat, der øger produktionsomkostningerne, i modsætning til elsektoren, hvor man altid kan regne med mindst fuld dækning for udgifter til kvoter gennem overvæltning på priserne. For de energiintensive industrier vil det i virkeligheden være langt billigere at gennemføre de tilsigtede emissionsreduktioner i forlængelse af et konventionelt påbud.

En advarsel: Man møder ofte det synspunkt, at ETS sikrer implementeringen af ”forureneren betaler princippet” (PPP). Det bunder i en misforståelse. PPP blev vedtaget af OECD-landene i begyndelsen af 70’erne og kort tid efter adopteret af EU som del af den tidlige miljøpolitik. PPP forholder sig til, hvem der skal betale for forurenings*bekæmpelsen* ikke til, hvordan skaderne fra forurening skal dækkes. PPP har til formål at forhindre den konkurrenceforvriddning, der ville opstå, hvis nogle lande via offentlige midler betalte virksomhederne for deres forureningsbekæmpelsesomkostninger, mens andre lande lod virksomhederne betale selv. Udover bandlysningen af offentlig finansieret forureningsbekæmpelse plæderer PPP derudover for det sunde økonomiske princip, at miljøomkostninger bør betragtes på linje med alle andre produktionsomkostninger og som sådanne overvæltet på priserne. For at vende tilbage til den energiintensive industri: Hvis et stålværk vurderes med rimelighed at kunne reducere sin CO₂-udledning med 20 %, skal virksomheden bære omkostningen herved. Betaling for udledning af de resterende 80 % kan derimod på ingen måde begrundes med PPP.

KONKRETE REDNINGAKTIONER

Et politisk initiativ med henblik på at bringe kvoteprisen op på et niveau, hvor den kan komme til at spille den rolle for investeringsbeslutninger og andre CO₂-relevante tiltag, som oprindeligt tiltænkt, må først og fremmest finde sin begrundelse i, at det i forhold til EUs langsigtede målsætning (80-95 % reduktion i 2050) ikke er omkostningseffektivt, næppe heller troværdigt, alene at satse på at opretholde det nuværende emissionsniveau frem til 2020 og derefter håndtere hele den egentlige reduktion efter 2020. Det er heller ikke troværdigt at hævde, at den gældende klimapolitik, herunder en CO₂-pris på under 10 € pr. ton, vil bidrage til den innovation inden for grøn teknologi, som Kommissionen hævder (og Rådet efterfølgende har tilsluttet sig) i ”Europa 2020”-strategien. Hvis man, på den anden side, alene interesserer sig for at sikre opfyldelsen af det vedtagne 20 % reduktionsmål i 2020, er der ingen grund til at foretage sig yderligere.

Her skal omtales fire mulige tiltage, der vil kunne styrke ETS's rolle i klima-, energi- og innovationspolitikken frem mod 2020.

1. En skærpelse af den overordnede reduktionsmålsætning frem mod 2020, enten til 30 %, som foreslået af Kommissionen i 2008, men dengang på betingelse af tilsvarende målsætninger for andre store udledere, eller til 25 % "ren" EU-reduktion (uden CDM-bidrag) som beregnet som omkostningseffektivt i Kommissionens klima-"road map".
2. En "parkering" ("set aside") af kvoteoverskuddet eller en del heraf for at undgå, at markedet i 2013 og derefter oversvømmes af ubrugte ETS 2 kvoter samtidig med, at de forudsete 2013-auktioneringer vil ligge over det nødvendige. En parkering af op mod 2 mia. tons vil antagelig være nødvendig.
3. En vedtagelse af en ambitiøs 2025 eller 2030-målsætning, der satser på at sikre, at overskuddet bliver "midlertidigt" og derefter "spises op" i perioden efter 2020.
4. Indførelse af en minimumspris (f.eks. 30 € pr. ton).

I princippet vil alle fire muligheder kræve ændringer af det eksisterende regelsæt, 1 og 3 under alle omstændigheder direktivændringer med fuld råds- og parlamentsprocedure. For så vidt angår ændringer i reduktionsmålsætninger synes der, efter rådsmøderne i juni 2011 og marts 2012, at have bredt sig den opfattelse, at disse muligheder er blevet blokeret, i begge tilfælde, af et polsk veto. Dette er forkert. Rådet har begge gange ladet Polen blokere *rådskonklusioner* på området uanset, at klimapolitikken generelt vedtages med kvalificeret flertal. Der er fortilfælde, hvor EUs jurister har anført, at på områder reguleret ved kvalificeret flertal, kan rådskonklusioner også vedtages med kvalificeret flertal. Men helt bortset fra dette, ville den naturlige konsekvens af enighed blandt de resterende 26 medlemslande være, at Kommissionen fremlagde et formelt forslag til behandling i Rådet (hvor det vil kunne vedtages med kvalificeret flertal) og Parlamentet. Kritikken for manglende opstramning af systemet bør rettes mod Kommissionen, der ved sin inaktivitet hindrer et stort antal medlemslande i at se deres politiske ambitioner ført ud i livet. Polen gør kun, hvad Polen efter reglerne er fuldt berettiget til: De er imod.

Ingen af de første 3 foreslåede muligheder kan realiseres uden et udspil fra Kommissionen. Man kan med rette spørge, hvorfor Kommissionen ikke er kommet med et udspil, eller i det mindste har annonceret, at der er et sådant på vej, efter konstateringen af et klart flertal for en opstramning. To mulige forklaringer byder sig til: Enten ligger Kommissionen under for en misforstået konsensuspolitik (kun forslag der har meget bred opbakning i gruppen bliver fremmet) eller også stikker den "polske" modstand dybere end blot til polakkerne. Det ville ikke være overraskende, hvis det viste sig, at et større antal

medlemslande, hvis sagen kom til en egentlig prøvelse i Rådet, ville bakke den polske modstand op. For øjeblikket er det tilsyneladende ”gratis” at være grøn.

Hvad angår mulighed 3, er det i øvrigt usikkert, hvor stor effekt et kvoteloft, selv et stramt, for 2025 og især 2030 vil have på prisen i de nærmest kommende år. Det er selvfølgelig rigtigt, at der er investorer til obligationer med en løbetid på 10 år eller mere, men det er langt fra sikkert, at en tilsvarende holdning vil gælde CO₂-kvoter.

Også indførelse af en minimumspris ville naturligt ske på grundlag af forslag fra Kommissionen. Her ville Kommissionen nødvendigvis måtte sluge en ideologisk kamel. Det var et kardinalpunkt fra starten, at alene markedet skulle afgøre kvoteprisen efter vedtagelse af loftet, en ideologi der klart prioriterer ”mængde-forudsigelighed” over ”pris-forudsigelighed”, men ikke harmonerer specielt godt med ønsket om at sende et pris-signal. Det er vanskeligt at forestille sig, at de øjeblikkelige nøgle-aktører (bortset fra Klimakommissæren) vil være parat til en sådan ideologisk kovending.

Man kunne derimod forestille sig, at en gruppe tilstrækkelig ”tunge” medlemslande besluttede sig for en (beskeden) grad af ”civil ulydighed” ved at tilbageholde kvoter fra auktionering til priser under et aftalt niveau: En sådan model vil nødvendigvis kræve relativ bred tilslutning for at kunne virke, idet lande, der ikke tilbageholder kvoter, så vil kunne score højt provenu på hele deres kvotemængde, mens andre må nøjes med at sælge færre kvoter, end de er berettiget til ifølge direktivet. På den anden side ville en sådan ”civil ulydighed” være vanskelig at overse for Kommissionen, og en indbringelse for domstolen vil være tidskrævende og bringe hele systemet i en krise, der formodentlig ville nødvendiggøre et Kommissions-initiativ.

For fuldstændighedens skyld skal nævnes, at de grønne organisationer tilsyneladende er imod en minimumspris ud fra den betragtning, at indførelse af en sådan vil medføre krav om også en maksimumspris. Argumentet forekommer, diplomatisk sagt, overraskende. Det er meget svært at få øje på, at et kvoteprisloft på f.eks. 50 € pr. ton under nogen omstændigheder inden for en overskuelig tid vil blive nået. Bortset fra at det vel heller ikke ville være helt urimeligt at levere en vis beskyttelse mod priser, der ville ligge langt over det, lovgiverne har forestillet sig.

Uanset hvilken forestilling man måtte have om de forskellige mulighedsfordele og ulemper, er det vigtigt at være opmærksom på den ovenfor omtalte interesse modsætning mellem elsektoren og de energiintensive industrier. I den øjeblikkelige økonomiske situation har den energiintensive industri et, i hvert fald politisk, stærkt kort i at hævde, at det ikke er tiden til at pålægge de pågæl-

dende virksomheder nye omkostninger i forlængelse af en rent europæisk klimapolitik. Det ville være lettere at imødekomme berettigede krav om et større antal *gratis* kvoter (ikke flere kvoter som sådan, det vil sænke prisen og dermed incitamentet), hvis man splittede ETS i to, ét for elsektoren og ét for energiintensive industrier (her er ikke taget hensyn til luftfarten). Men det ville selvfølgelig bryde med det økonomiske mantra at ”one size fits all”.

KONKLUSION

Hvis ETS skal opfylde andre mål end at sikre den billigst mulige opfyldelse af EUs 20 % reduktionsmålsætning i 2020, er det nødvendigt, at systemet revideres. Et initiativ fra Kommissionen forekommer at være den ønskelige vej. For den langsigtede investeringsplanlægning er pris-signalet vigtigere end et eller andet mere eller mindre arbitrært fastsat kvoteloft.

Snarlig handling er afgørende. Hvis et Kommissionsforslag skal have mulighed for at blive færdigbehandlet, inden Parlamentet går i valg-fase i begyndelsen af 2014, skal forslaget fremsættes inden længe. Hvis en afklaring ikke er tilvejebragt inden sommeren 2014, er det tvivlsomt, om der vil være tilstrækkelig tid til at systemet reelt kan ændres ret meget før 2020. ETS retter sig trods alt mere mod langsigtede investeringsbeslutninger end mod dag-til-dag driften.