

22. februar 2011

Klimakvoter i overlevelseskamp

Af Michael Minter, projektleder i CONCITO
 Analyse bragt i Politiken, 21. februar 2011

EU's handel med CO₂-kvoter er et gedemarked. Men hvis Europas politikerne har viljen, kan det stadig blive et vigtigt værktøj i kampen mod klimaforandringer.

Prisudviklingen på CO₂-kvoter i perioderne 2005-2007 og 2008-2010



Ved første øjekast ligner EU's kvotesystem (ETS) mest af alt en beskæftigelsesordning for europæiske bureaukrater, lobbyister, momssvindlere og hackertyve. Da EU-kommissionen 19. januar lukkede for handel med CO₂-kvoter, efter at 475.000 CO₂-kvoter til en værdi af 52 mio. kr. var forsvundet fra det tjekiske kvoteregister, var det blot den seneste af en lang række hændelser, der stiller spørgsmålstegn ved, om ETS er det rigtige redskab til reduktion af CO₂-udledninger.

De sidste par år har ETS været ramt af et hav af kedelige svindel- og forsvindingsnumre, herunder den omfattende momssvindel for milliarder af kroner via det danske kvoteregister. Den slags begivenheder er livstruende for et system, der blot har seks år på bagen, og endnu ikke har overstået sine børnesygdomme.

Kvotehandelsystemet blev etableret i 2005 som det hidtil eneste forsøg på at sætte pris på CO₂-udledninger. Hovedprincippet er, at politikerne sætter et loft for, hvor meget CO₂ de store industrivirksomheder og energisektoren må udlede, og derefter lader dem handle indbyrdes med en begrænset mængde udledningstilladelser. Dette skulle sikre, at CO₂-reduktionerne sker dér, hvor det er billigst.

Desværre har systemets første to faser fra 2005 til 2007 og fra 2008 til 2012 langt fra været en succes. I første fase styrtdykkede prisen på CO₂-udledning, fordi der blev uddelt for mange gratis kvoter: Fra 30 euro pr. ton i 2005 til 0 euro pr. ton ved udgangen af 2007.

Anden fase kæmper med det samme overudbud af kvoter. Denne gang skabt af den økonomiske krise, som har medført større reduktioner end forventet, samt alt for mange tvivlsomme CDM-projekter (klimaprojekter i øst- og ulande).

EU's politikere sætter nu deres lid til, at ETS vil få den ønskede effekt i den kommende tredje fase fra 2013-2020, hvor målet er at sikre en reduktion af CO₂-udledningerne på 21 pct. i forhold til 2005. I denne periode vil der være to store nyskabelser. For det første bliver kvoteloftet bestemt på europæisk niveau og kvoterne bliver fordelt mellem sektorer i stedet for medlemslande for at forhindre medlemslandene i at favorisere deres egne industrier. For det andet skal energisektoren, og senere industrien, betale for kvoterne og provenuet vil tilfalde medlemsstaterne.

Men det er stadig tvivlsomt, om den nuværende pris på omkring 15 euro pr. ton vil være høj nok til at drive de nødvendige investeringer i CO₂-reduktioner. De fleste uafhængige eksperter peger således på fire områder, hvor der også bør sættes ind, hvis systemet skal fungere effektivt:

- Større krav til CDM-projekter: Muligheden for at gennemføre klimaprojekter i udviklingslande som et alternativ til at købe CO₂-kvoter i EU har længe været medvirkende til at udhule kvotesystemet, fordi de udenlandske projekter er langt billigere og det reelt kan diskuteres, om de faktisk reducerer den globale CO₂-udledning. Tommelfingerreglen er: jo flere krav til CDM, jo bedre kvotesystem.
- Et øget europæisk reduktionsmål: EU's mål om at reducere drivhusgasudledningerne med 20 pct. i 2020 i forhold til 1990 er slet ikke så ambitiøst, som det oprindeligt blev udlagt. Allerede i 2009 havde EU-landene nemlig reduceret udledningerne med 17,3 pct. på grund af de nye medlemslande og den økonomiske krise. Med de tilladte 5 pct. reduktion via CDM-projekter i udviklingslandene giver det faktisk rum for en forøgelse af udslippet mellem 2009

og 2020. Omvendt vil et øget reduktionsmål på 30 pct. trække knap 1,5 mia. kvoter ud af markedet, og dermed skabe større knaphed og prisstigninger på kvoterne. Skulle man have sikkerhed for en fornuftig prisdannelse – og følge anbefalingerne fra FN – ville 40 pct. være det rigtige mål.

- En mindstepris på CO₂-kvoterne: Med lande som Italien og Polen hængende i bremsen, er der ikke gode udsigter til, at EU-landene bliver enige om at øge reduktionsmålet til 30 pct. Et alternativ kunne derfor være, at beslutte en mindstepris for kvoterne, hvilket også ville hjælpe på de slunkne statskasser i EU.

- Færre gratis kvoter til industrien: 80 pct. af kvoterne til industrien uddeles gratis i 2013, faldende til 30 pct. i 2020, men kun hvis virksomhederne lever op til de effektivitetskrav, som EU-kommissionen og medlemslandene blev enige om i december 2010 – ellers skal de købe ekstra kvoter. Desværre ligger de vedtagne effektivitetskrav meget tæt på det, virksomhederne selv har foreslået, og der er således risiko for, at tredje fase bliver endnu en gratis omgang for mange virksomheder. Det skal ændres, hvis kvotesystemet skal bidrage til omstilling af europæisk industri i en innovativ og klimavenlig retning.

EU's kvotehandelssystem som klimapolitisk flagskib er i princippet rigtigt tænkt, men det vil miste sin berettigelse, hvis der ikke kommer styr på sikkerheden i handlen med kvoterne, og hvis det ikke reformeres yderligere med henblik på at garantere en tilstrækkelig høj kvotepris. Lige nu er systemet en vigtig sag for politiet, men forhåbentlig bliver systemets evne til at sikre reelle CO₂-reduktioner snart en vigtig sag for politikerne.