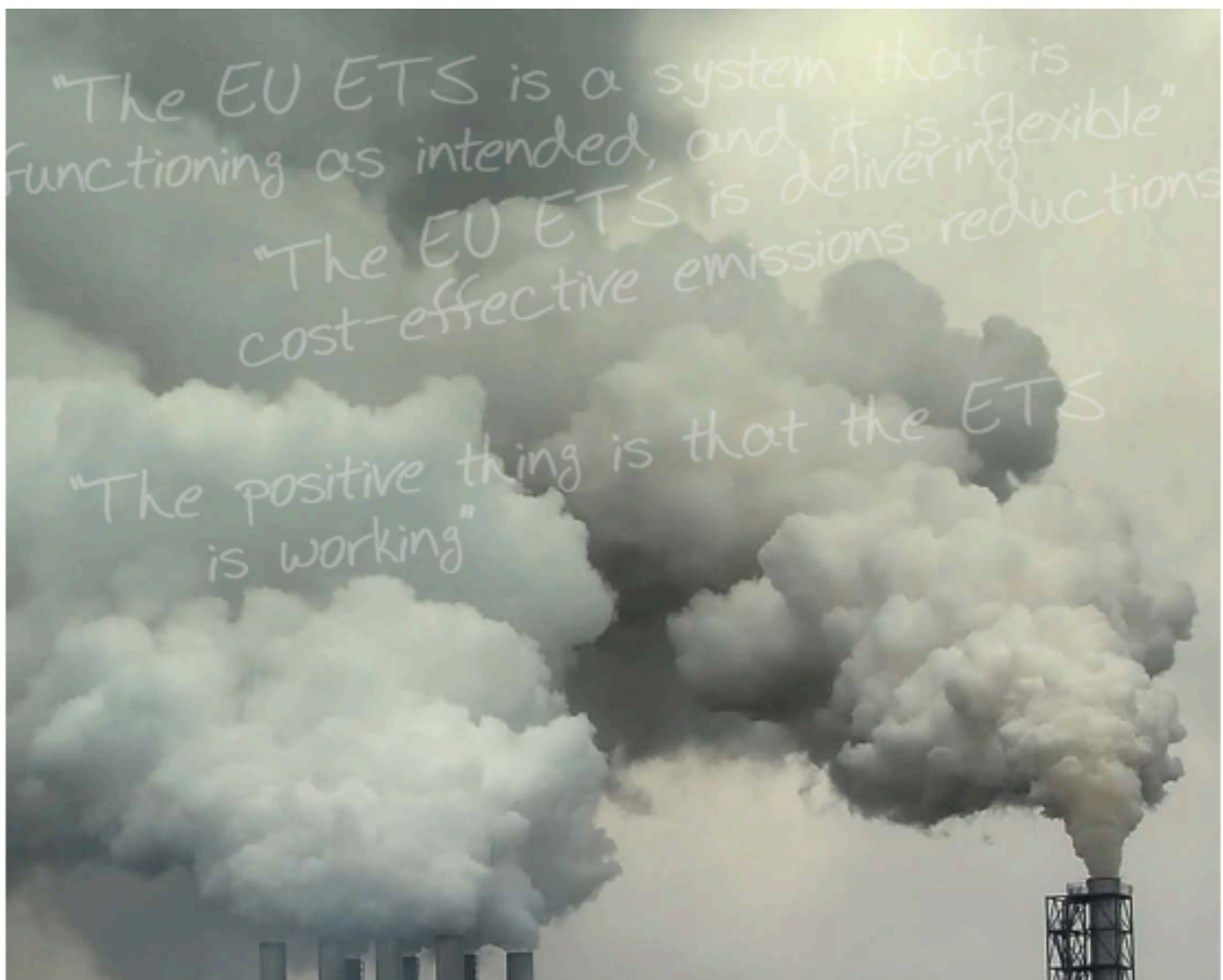


# Punktering af myten om EUs kvotehandel : Hvorfor den ikke kan reformereres og ikke bør kopieres



# Indhold

Sammendrag

**Hvorfor reformer af EU's system for emissionshandel (EU ETS) ikke er løsningen ...**

Boks 1: EU ETS: Grundprincipper

**Myte 1: 'ETS formindsker emissionerne'**

Boks 2: For høje kvotetildelinger og hurtige kæmpeoverskud

**Myte 2: 'ETS virker som løftestang for investeringer i ren teknologi og løsninger med lav CO2-udledning'**

**Myte 3: 'ETS fungerer efter hensigten og er fleksibelt'**

**Myte 4: 'ETS leverer omkostnings-effektiv nedskæring af udledninger'** (Connie Hedegaard)

Boks 3: Indtægt fra NER300 reserveres til støtte til kulkraft

**Myte 5: 'Det positive er, at ETS fungerer godt'**

**Konklusion**

Udgivet af FERN ([www.fern.org/](http://www.fern.org/) EUETSmythbusting) April 2013

Oversat af Kamma Skov/LOB (Elektronisk version se [www.braenderoeg.dk](http://www.braenderoeg.dk)) Ajourføring af Solveig og Rolf Czeskleba-Dupont/LOB og Grobund ([www.grobund.nu](http://www.grobund.nu)) September 2013

Photo forside: [www.sxc.hu](http://www.sxc.hu)



# Resumé

## Hvorfor reformer af EU's system for emissions-handel ikke er løsningen ...

**Eftersom det er absolut nødvendigt at holde den globale opvarmning på højst 1,5°, er det helt afgørende, at EU forsyner sig med de bedste værktøjer til at reducere drivhusgasemissionerne. I 2005 indførte EU sin 'hjørnestenspolitik'<sup>1</sup> til nedskæring af emissionerne - Den Europæiske Unions system for emissionshandel, EU ETS (emission trading system, i det følgende benævnt ETS, o.a.) (se boks 1). Imidlertid er udledningen steget siden vedtagelsen af ordningen. Kulafhængigheden er vokset. Forbrugerpriserne på energi er steget, og det samme er overskuddet i mange virksomheder (som et direkte resultat af ETS), mens de offentlige kasser er blevet lænset for millioner af euro ved moms-svig. Trods disse bekymrende resultater er nøglebeslutningstagere som EU's klimakommissær Connie Hedegaard og mange andre beslutningstagere i EU stadig overbevist om, at EU's emissionshandelsordning er en succes og skal fastholdes i fase III – til 2020 og derefter<sup>2</sup>. Denne rapport vil vise, at ETS langt fra er det 'bedste værktøj' til at bekæmpe klimaændringer, idet selve systemet er for svagt til at drive den overgang til bæredygtig energi, som EU behøver for at begrænse den globale opvarmning.**

**Systemet er grundlæggende forkert og kan ikke repareres.**

Fortalerne for CO<sub>2</sub>-kvotehandling hævder, at de største problemer med ETS skyldes, at reglerne ikke er gode nok eller ikke bliver anvendt korrekt. Denne rapport indeholder en række udtalelser fra højtstående EU-embeds-mænd, som stadig argumenterer med, at ETS har fungeret tidligere og også kan fungere fremover, selv om det er indlysende, at systemet ikke har nået sine mål<sup>3</sup>. Deres konklusion er derfor, at systemet skal ændres, og Europa-Kommissionen har indledt høringer af seks forslag til reform af ETS<sup>4</sup>. Denne rapport giver evidens for, at sådanne ændringer aldrig vil kunne få markedet til at fungere, endsiges gøre ETS til et værktøj, som kan nedbringe EU's emissioner til et bæredygtigt niveau.

Påstande om, at markedet efter en reform kan komme til at fungere, baseres på myter, som denne rapport vil aflive ved at holde den op mod virkeligheden. En nøgle-myte, der afvises i rapporten, er, at ETS er et fleksibelt værktøj til nedskæring af emissionerne – det forklares i detaljer under Myte 3. Ordningen er grundlæggende karakteriseret ved, at den har meget svært ved at reagere på ændringer i udbud og efterspørgsel, så den i virkeligheden er et u håndterligt værktøj til regulering af emissioner<sup>5</sup>. Selv om ETS får indbygget nogle

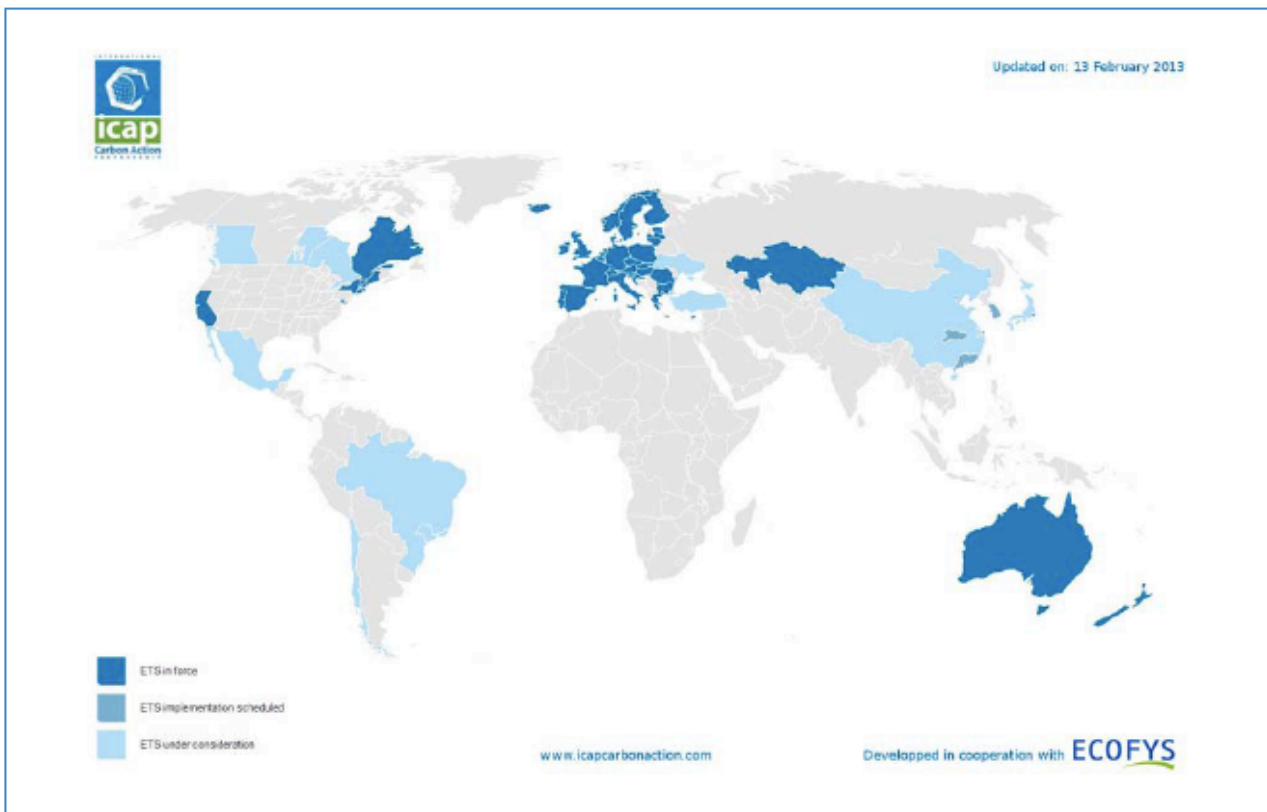
<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-527\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-527_en.htm)

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-527\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-527_en.htm)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com\\_2012\\_652\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf)

<sup>5</sup> Se myte 3



skønsbaserede ad-hoc-prismekanismer, vil det aldrig være tilstrækkeligt til at stabilisere udbuddet af tilladelser på markedet <sup>6</sup>.

En anden nøglemyte er, at ETS vil kunne fungere korrekt, og at de nuværende problemer kun skyldes et for stort udbud. Forfatterne til denne rapport mener, at problemerne stikker langt dybere og hænger sammen med den vare, der handles – som forklaret under Myte 5. Selve metoden med at gøre forurening til en vare indebærer, at døren står på vid gab for svig, specielt fordi det ikke er en fysisk vare, og der ikke er naturlige købere eller sælgere. De forhold kan der ikke rettes op på. De problemer, der har fået markedet til at bryde sammen, har deres rod i selve ETS' konstruktion. Vores rapport konkluderer således, at ETS bør afskaffes efter 2020 og erstattes af en reel klimaaktion.

### **...og bør ikke kopieres**

EU's emissionshandelsordning bliver trods alle dens mangler brugt som et eksempel til efterfølgelse for andre lande. Midt i panikdiskussionerne om, hvordan ETS kan reddes, opmuntrer EU fortsat andre lande til at indføre emissionshandelsordninger som værende det bedste værktøj til nedskæring af emissioner (se ovenstående figur med kort, der viser udbredelsen af emissionshandels-ordninger, ifølge Ecofys). Et eksempel på denne opmuntringspraksis er Partnership for Market Readiness (PMR), et fælles EU-verdensbankinitiativ, som giver finansiering og teknisk bistand til 16 middelindkomstlande til etablering af emissionshandelsordninger <sup>7</sup>.

Hvad der måske er endnu mere bekymrende, er, at der ser ud til at være en tendens til at principperne for CO<sub>2</sub>-kvotehandling bliver overført til andre dele af naturen end CO<sub>2</sub>. Antagelsen at handel 'fungerer' har ført til et paradigmeskift i landenes måde at håndtere miljøbeskyttelse på. Prismekanismer som ETS foreslås i

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Landene er Brasilien, Chile, Kina, Columbia, Costa Rica, Indien, Indonesien, Jordan, Mexico, Marokko, Peru, Syd Afrika, Thailand, Tyrkiet, Ukraine og Vietnam <http://www.thepmr.org/content/about-pmr>

stedet for direkte regulering og fastsættelse af stærke grænseværdier for forurening på andre områder end CO<sub>2</sub>. Europa-Kommissionen hævder i sin meddelelse om Rio+20- konferencen: "*Således har erfaringen vist, at markedsbaserede tilgange som f.eks. emissionshandel ud over at være omkostningseffektive værktøjer til at håndtere miljøproblemer også er en kilde til investeringer*"<sup>8</sup>. CO<sub>2</sub>-kvotehandlen har sat gang i en snigende varegørelse af naturen, som skaber profit til de handlende, men giver elendig beskyttelse af natur og miljø og af de samfund, der lever på og i nærheden af de områder, der bliver berørt af enten CO<sub>2</sub>-kompensationsordninger eller industrianlæg, som får tilladelse til fortsat at forurene i kraft af kompensationen<sup>9</sup>.

For at nedskære emissionerne ved kilden med den krævede mængde, er der brug for reelle ændringer i forbrug, produktion og infrastruktur i EU, hvilket vil kræve, at der træffes vanskelige politiske beslutninger. ETS blev indført for at overlade det til 'markedet' at skabe denne ændring, men med så mange interesser i spil og med strukturelle smuthuller er det dømt til at slå fejl. Hvad EU behøver, er en åben videnskabs- og retsbaseret debat om, hvilke klimaaktioner vi har brug for, og hvilke politikker der kan få dem til at fungere. Samtidig med, at handelsmodellen bliver skubbet ind på andre områder af naturen, forklarer denne rapport, hvorfor en reform af ETS ikke er løsningen, og hvorfor systemet ikke bør overføres til andre områder.

## Boks 1: Grundprincipperne i ETS

**Formålet med ETS er at sikre, at industrisektorer med høje emissioner leverer deres del af de emissionsreduktioner, som EU har påtaget sig under Kyoto-protokollen. ETS dækker omkring 11.000 anlæg inden for højtforurenende industrisektorer fordelt på EU's 28 medlemsstater (efter Kroatiens indtræden, o.a.) samt Norge, Liechtenstein og Island. Industrisektorerne omfatter kraftværker, olieraffinaderier, jern, stål, cement, kalk, glas, keramik, papirmasse og papir<sup>10</sup>. De sektorer, der er dækket af ETS, repræsenterer ca. 40% af EU's totale emissioner. Andre tilgange såsom direkte regulering bruges til at nedskære udslippet i øvrige sektorer.**

**ETS fungerer gennem to mekanismer: 'Cap-and-trade-systemet' (lofts- og handels-ordningen) som giver virksomheder mulighed for at handle med tildelte CO<sub>2</sub>-tilladelser. Og 'linking-direktivet' som giver industrianlæg mulighed for at købe CO<sub>2</sub>-kreditter fra emissionsbesparende eller – kompenserende projekter. Projekterne implementeres i andre lande, primært på den sydlige halvkugle. Banker, investeringsfonde og mæglere kan også handle med tilladelser og kreditter og en hel række derivater såsom futures baseret på disse tilladelser og kreditter.**

-----

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:EN:HTML>

<sup>9</sup> <http://www.ersnet.org/eu-affairs/item/4636-43-billion-the-health-cost-of-coal-firedpower-stations.html>

<sup>10</sup> EU besluttede med henblik på Kyoto-protokollens første forpligtelsesperiode (2008-2012) at reducere emissionerne med otte procent af niveauet i 1990. Dette mål blev omsat i forskellige nationale emissionsmål for hvert medlemsland. Ved siden af de sektorer, som EU's ETS dækker, er hvert medlemsland forpligtet over for sine reduktionsmål, der indbefatter øvrige sektorer: transport, landbrug (arealanvendelse), affald, boliger, handel, institutioner og fluor-gasser. Se <http://www.thepmr.org/content/about-pmr>

## Resumé

### Myte 1

**"ETS er det bedste værktøj til nedskæring af emissionerne".<sup>11</sup>**

#### Virkelighed

Emissionerne steg i fase I (2005-2007). I fase II (2008-2012) skyldtes faldet i emissionerne ikke ETS, men hang sammen med den økonomiske krise.

### Myte 2

**"ETS virker som løftestang for investeringer i ren teknologi og løsninger med lav CO2-udledning".<sup>12</sup>**

#### Virkelighed

Fase I og II i ETS har ikke udløst banebrydende investeringer i bæredygtig vedvarende energi eller lavemissionsteknologi.

### Myte 3

**"ETS fungerer efter hensigten og er fleksibelt".<sup>13</sup>**

#### Virkelighed

ETS er en uhåndterlig, ufleksibel mekanisme, som ikke har nået sine mål.

### Myte 4

**"ETS leverer omkostningseffektiv nedskæring af udledninger".<sup>14</sup>**  
(Connie Hedegaard, EU's klimakommissær)

#### Virkelighed

ETS har ikke været omkostningseffektiv for hverken det offentlige eller forbrugerne.

### Myte 5

**"Det positive er, at ETS fungerer godt"<sup>15</sup>**

#### Virkelighed

ETS er svindlernes paradys og fører til skatteunddragelse, svig og andre kriminelle aktiviteter.

**God indføring i Kulstof-kvotehandlen (på engelsk): INTERPOLs vejviser i kulstofhandels-kriminalitet (august 2013) Se <http://www.interpol.int/News-and-media/News-media-releases/2013/PR090> (Hint fra oversætterne)**

---

<sup>11</sup> Se blog fra Environmental Defense Fund: <http://blogs.edf.org/climatetalks/2012/10/18/the-eu-emissions-trading-system-is-reducing-emissionssparking-low-carbon-innovation-and-growing-up-really/> and the relevant report they relate to: [http://www.edf.org/sites/default/files/EU\\_ETS\\_Lessons\\_Learned\\_Report\\_EDF.pdf](http://www.edf.org/sites/default/files/EU_ETS_Lessons_Learned_Report_EDF.pdf)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)

<sup>13</sup> Climate Action ved Friends of Europe event, 20. marts 2013. Se: <http://www.friendsofeurope.org/Contentnavigation/Events/Eventsoverview/tabid/1187/EventType/EventView/EventId/1204/EventDateID/1207/PageID/6381/EUEmissionsTradingSystemThechallengeofrestoringcredibility.aspx>

<sup>14</sup> European Commission (2012) "Emissions trading: annual compliance round-up shows declining emissions in 2011",

<sup>15</sup> Bergman, 2013. Ibid.

## Myte 1

*"ETS er det bedste værktøj til nedskæring af emissionerne".*

**Virkelighed:** Emissionerne steg i fase I (2005-2007). I fase II (2008-2012) skyldtes faldet i emissionerne ikke ETS, men hang sammen med den økonomiske krise.

Myten om, at ETS nedsætter udslippet, bliver stadig støttet aktivt trods signifikant evidens for, at det ikke er tilfældet. Det er særligt problematisk af tre grunde. For det første er de årlige reduktionstal fra industrien højst tvivlsomme, da de beregnes ud fra indirekte målinger (proxy measures) såsom mængden af afbrændt kul. Der er ingen sensorer i skorstenene til måling af faktiske CO<sub>2</sub>-emissioner, og der er heller ingen planer om at sætte dem op. Så længe der ikke findes pålidelige tal, er det umuligt at udrydde mistanken om, at vi betaler en høj pris via skatten for ganske små reduktioner, som ikke kan verificeres.

For det andet er myten problematisk, fordi det er svært at bevise, om CO<sub>2</sub>-udslippet virkelig er blevet fjernet eller blot flyttet andre steder hen. Under Kyoto-protokollen er det kun udslip fra produktion, der tælles med, ikke fra forbrug. Hvis vi tager Kina som eksempel, er 22,5 % af det samlede CO<sub>2</sub>-udslip forbundet med eksporten, så hvis EU's udslip falder, kan det skyldes, at stadig mere

produktion flyttes til Kina (og det globale CO<sub>2</sub>-udslip således stiger, eftersom

miljøreguleringen i Kina er endnu mere lemfældig end i Europa)<sup>16</sup>. Det er derfor umuligt at sige, om EU's udslip falder i virkeligheden<sup>17</sup>.

For det tredje er myten problematisk, fordi den ikke kan verificeres. Europa-Kommissionen har ikke fremlagt skøn over, hvor store emissionsreduktioner i fase II der kan tilskrives CO<sub>2</sub>-kvotehandelen. Det er derfor uklart, hvilken evidens klimakommissærens udsagn baseres på, når hun hævder, at '*ETS leverer reel reduktion af emissionerne*'<sup>18</sup>. Selv om der indtrådte et midlertidigt fald i CO<sub>2</sub>-udslippet i EU i perioden 2008-2010, er det almindeligt anerkendt, at det skyldtes den økonomiske krise, som førte til et signifikant fald i industriproduktionen<sup>19</sup>. En række studier peger entydigt på, at der ikke er megen evidens for en kausal forbindelse mellem emissionsreduktion og ETS<sup>20</sup>. Stigningen i CO<sub>2</sub>-udslippet under et midlertidigt økonomisk opsving i 2010 styrker yderligere argumentet om, at der ikke er sket nogen grundlæggende omlægning af, hvordan

<sup>16</sup> Davis, Steven and Caldeira, Ken (2010) "Consumption-based accounting of CO<sub>2</sub> emissions", PNAS, 107(12), pp. 5687-5692 [www.eea.europa.eu/publications/technical\\_report\\_2002\\_75](http://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2002_75). Se også Friends of the Earth Europe (2011) 'Europe's land import dependency' [http://www.foeeurope.org/publications/2011/Briefing\\_Europe\\_Global\\_Land\\_Demand\\_Oct11.pdf](http://www.foeeurope.org/publications/2011/Briefing_Europe_Global_Land_Demand_Oct11.pdf)

<sup>17</sup> Sandbag (2012) Help or Hindrance? Offsetting in the EU ETS <http://www.sandbag.org.uk/reports/>

<sup>18</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-527\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-527_en.htm)

<sup>19</sup> Se data fra Eurostat hos (www) [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts\\_inprgr\\_a&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts_inprgr_a&lang=en)

<sup>20</sup> European Environmental Agency (2011) Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2011: Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets, Copenhagen: EEA, p.37.

energi produceres, eller hvordan industrien bruger den.



CEPSA olieraffineri i Algeciras-bugten, Sydspanien

I virkeligheden har overallokeringen af CO<sub>2</sub>-kvoter i fase II (se boks 2) betydet, at der ikke har været noget incitament til at reducere udslippet (ud over marginale emissionsbesparelser som følge af nedsættelse af energi- og varmespild), idet de fleste virksomheder havde CO<sub>2</sub>-kvoter, der oversteg deres emissionsniveauer <sup>21</sup>. I fase I modtog industrivirksomheder under loftet 41 millioner kvoter i overskud hvert år, og ved slutningen af fase I var CO<sub>2</sub>-udslippet i EU 26 millioner tons højere end i 2005.

De industrier, der var omfattet af ETS, forhandlede sig frem til allokeringer af CO<sub>2</sub>-kvoter på basis af vildt overdrevne skøn over deres historiske udslip og fremskrevne behov, hvilket betød, at de slap for overhovedet at skære ned på deres CO<sub>2</sub>-udslip. Som et resultat af overallokeringen af

kvoter holdt prisen sig lav, og udslippet steg med ca. 7,5 % <sup>22</sup>.

## Boks 2:

### Overallokering og hurtige kæmpeprofitter (windfall profits)

**Allokeringen af gratis ETS-kvoter var en rundhåndet gave til EU's største forurenere. CO<sub>2</sub>-kvoterne var gratis, men alligevel blev de forventede offeromkostninger væltet over på forbrugerne. F.eks. tjente kraftværkerne skønsmæssigt 23-71 mia. euro i windfall profits alene i fase II <sup>23</sup>.**

**I fremstillingsindustrien var der en lignende situation. De to stålgiganter ArcelorMittal og Tata Steel Ltd. fik tildelt 62,4 millioner flere gratis CO<sub>2</sub>-kvoter i 2011, end de brugte, hvilket var mere end nogen anden europæisk virksomheds tildeling. I fase III (2013-2020) fortsætter gaveregnen. Et studie, der blev lavet for den grønne transport-ngo Transport & Environment, vurderede, at 'europæiske luftfartsselskaber kan have tjent op til 486 mio. euro i 2012 ved at vælte CO<sub>2</sub>-omkostninger over på forbrugerne, selv om de aldrig kom til at betale disse omkostninger. Den britiske regering udtaler, at det er op til luftfartsselskaberne selv, om de vil betale disse overskud tilbage'<sup>24</sup>.**

<sup>21</sup> Sandbag (2009). 'ETS SOS : Why the flagship 'EU Emissions Trading Policy' needs rescuing' [http://www.sandbag.org.uk/site\\_media/pdfs/reports/Sandbag\\_ETS\\_SOS\\_Report\\_1.pdf](http://www.sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Sandbag_ETS_SOS_Report_1.pdf)

<sup>22</sup> European Commission (2007) "Emissions trading: strong compliance in 2006, emissions decoupled from economic growth", Press Release IP/07/776; European Commission (2008) "Emissions trading: 2007 verified emissions from EU ETS businesses", PressRelease IP/08/787.

<sup>23</sup> [http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/ETS\\_briefing\\_april2011.pdf](http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/ETS_briefing_april2011.pdf)

<sup>24</sup> <http://www.endseurope.com/31092/uk-airlines-to-gain-4767m-from-ets-derogation>



## Myte 2

*"ETS virker som løftestang for investeringer i ren teknologi og løsninger med lav CO<sub>2</sub>-udledning".*

**Virkelighed:** Hverken fase I og II i ETS har udløst banebrydende investeringer i bæredygtig vedvarende energi eller lavemissionsteknologi.

ETS antages at have sendt et signal til forurenende virksomheder om at investere i teknologi med lav CO<sub>2</sub>-udledning for at slippe for at købe CO<sub>2</sub>-kvoter. Men på grund af den massive overallokering af kvoter (se boks 2) har forurening fortsat været den billigste løsning for virksomhederne. Følgelig blev der foretaget få eller ingen investeringer i at omlægge produktion og anvendelse af energi, herunder energiinfrastruktur, som følge af ETS.

Faktisk bruger EU i dag mere kul end i 2005 og har det højeste kulforbrug siden 1960'erne. Det skyldes ganske vist delvis nogle geopolitiske og geomiljømæssige faktorer (især at USA eksporterer mere kul, fordi det forbruger mere ukonventionel gas), men uafhængige kommentatorer har udtalt, at ETS har spillet en afgørende rolle for stigningen i kulforbruget i Europa <sup>25</sup>. Hvis EU havde indført stærke miljøtiltag, såsom en overgrænse for kulforbrug i elektricitetsproduktion, kunne EU have undgået at komme i den situation og ville have været mindre afhængig af energiimport.

Endnu mere bekymrende er det, at ETS nu aktivt opmuntrer til forbrug af kul. Fordi 'prisen' er den eneste faktor, der tages i betragtning for den CO<sub>2</sub>, der udledes ved energiproduktion, er kulforbruget vokset, som en energimægler bemærkede:

***'Med lave priser de sidste 18 måneder er alle lidt mere tilbøjelige til at bruge kul nu. Den lave CO<sub>2</sub>-kvotepris gør, at folk trækker på skulderen og siger 'Så lad os bare bruge kul'. Det er det signal, emissionsmarkedet sender ud'***<sup>26</sup>.

Uafhængig akademisk forskning viser, at selv om antallet af anmeldte lavemissionspatenter er steget, har virkningen været minimal. Forfatterne konkluderer, at ***'kun 2% af stigningen i lavemissionspatenter efter 2005 kan tilskrives ETS... Vores resultater tyder på, at kvotehandelssystemet hidtil i bedste fald har haft en meget begrænset virkning på den overordnede teknologiske udviklingstakt og -retning.'***<sup>27</sup>

Der er endvidere problemer med, hvad ETS betegner som 'ren energi' og løsninger med 'lav CO<sub>2</sub>-udledning'. Et særligt problem er biomasse. **ETS definerer biomasse-baseret energi som 'CO<sub>2</sub>-neutral', og der skal ikke købes kvoter til energiproduktion på basis af biomasse.** Store energiproducenter har derfor omstillet deres eksisterende kraftværker til (ineffektive) anlæg til samfyring af kul og biomasse. Men når hele produktionscyklen tages i betragtning, er energiproduktion fra biomasse langt fra CO<sub>2</sub>-neutral. Definitionen af biomasseenergi som CO<sub>2</sub>-neutral skaber

<sup>25</sup> Yderligere information på: <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/oct/29/coal-threatens-climate-change-targets>

<sup>26</sup> Ibid.

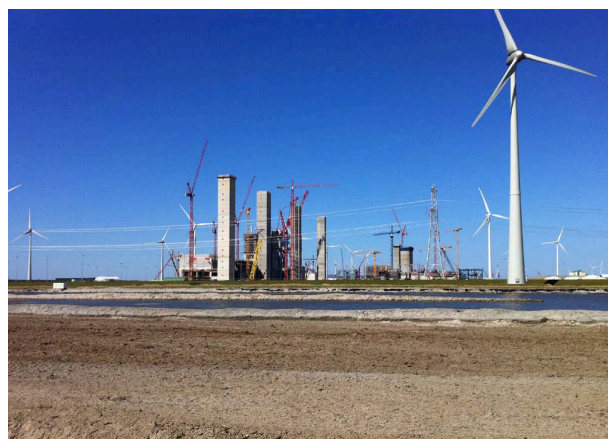
<sup>27</sup> Calel, R. and Dechezlepretre, A. (2013) 'Environmental Policy and Directed Technological Change: Evidence from the European carbon market', p. 4 <http://www.endseurope.com/docs/130208d.pdf>

et perverst incitament for medlemsstater og kraftværker til at investere i biomassebrændsler uden hensyntagen til arealanvendelse, virkninger, transport og skorstensemissioner, og uden at tage højde for, hvor store arealer det kræver at opfylde den høje efterspørgsel efter træpiller. Nye undersøgelser advarer om, at store landområder (og mange lokale beboeres levebrød) risikerer at blive opslugt af den ekspanderende biomasseindustri, herunder den stigende eksport til opfyldelse af EU's efterspørgsel. **I følge en analyse, som har undersøgt 17 eksisterende og 22 planlagte biomasseanlæg i syv stater, er afskovning og den derpå følgende ekspansion af plantagedrift til industriel fremstilling af 'bioenergi', der markedsføres som erstatning for fossile brændsler, på vej til at forårsage en voldsom stigning i atmosfærens CO<sub>2</sub>-indhold de næste 35-50 år** <sup>28</sup>.

Massachusetts Environmental Energy Alliance vurderer på basis af en statistik fra US Environmental Protection Agency, at **skorstensemissionerne fra biomasse gennemsnitligt er 50% højere end fra kul**<sup>29</sup>. Dertil kommer, at når de moderne høstmetoder i skov- og landbrug tages i betragtning med deres skadelige langtidsvirkninger på jordens evne til at lagre kulstof, kan processen meget vel blive stærkt CO<sub>2</sub>-negativ. Endvidere vil energiproduktion fra biomasse efter de nuværende fremskrivninger kræve langt større mængder af biomasse fra land- og skovbrug, end der nogensinde vil kunne produceres bæredygtigt og retfærdigt. **Ironisk nok kan ETS blive en årsag til yderligere degradering af Europas og andre landes jordbund og skove.**

I mange EU-lande har virkningen af en ordning med fast afregningspris for vedvarende energi (hvor småskala-producenter af el får betaling for at

producere egen el) bidraget langt mere end ETS til de øgede investeringer i energi og teknologi med lav CO<sub>2</sub>-udledning. Men fremfor alt skal EU skære ned på det samlede energiforbrug og ikke blot omlægge til vedvarende energi, for at vi kan holde os inden for 1,5°-grænsen for global temperaturstigning. Storskalaproduktion af vedvarende energi er ikke det samme som bæredygtig energiproduktion. Det er derfor bydende nødvendigt, at EU skærer ned på sit energiforbrug.



RWEs kulfyrede kraftværk i Eemshaven, Holland. Miljøorganisationer går imod byggeriet af nye kulraftfyrede kraftværker.

<sup>28</sup> Se <http://www.southernenvironment.org/uploads/publications/biomass-carbonstudyFINAL.pdf> in <http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/NothingNeutralHere.pdf>

<sup>29</sup> <http://massenvironmentalenergy.org/docs/MEEA%20biomass%20briefing%20October%20update.pdf>

## Myte 3

*"ETS fungerer efter hensigten og er fleksibelt".*

### **Virkelighed:** ETS er en uhåndterlig og uflexibel mekanisme

ETS skulle være en fleksibel metode, men har vist sig at fungere stift og uflexibelt. Problemet svarer til at få en firkantet stok til at passe i et rundt hul. **Markedet er atypisk, idet den handlede 'vare' er et abstrakt begreb, nemlig en tilladelse til at forurene, som også bliver et aktiv, der kan spekuleres i på finansmarkederne.** Udbuddet af CO<sub>2</sub>-kvoter bliver fastsat ved en kombination af skøn og politiske forhandlinger. Antallet af kvoter baseres på skøn over hidtidige emissioner, vurdering af kommende behov ud fra fremskrivninger og hårdt lobbyarbejde fra industriens side.

Det kan undre, at ETS beskrives som fleksibelt, eftersom systemet ikke har nogen mekanisme for tilpasning af udbuddet, når det viser sig at være lavere (eller højere) end forudset. Mark Lewis og Isabelle Curien, energianalytikere i Deutsche Bank, forklarer det således:

***"ETS er det eneste varemarked i verden, hvor efterspørgslen varierer i realtid, mens udbuddet er fastsat flere år frem i tiden... Uden en mekanisme, der reagerer bedre på variationer i efterspørgslen på CO<sub>2</sub>-kvotemarkedet, vil kraftværksejerne ikke have tilstrækkelig tillid til ETS, hvilket kan medføre øget afhængighed af naturgas i EU i anden halvdel af dette årti."***<sup>30</sup>

Interessant nok mener analytikerne, at denne risiko er til stede, selv om der opnås enighed om en væsentlig inddragelse af CO<sub>2</sub>-kvoter. Resultatet af fast udbud og faldende efterspørgsel er naturligvis, som vi har set, kraftige prisfald og manglende støtte til investeringer i vedvarende energi. Mens direkte regulering kunne virke langt hurtigere (som eksemplet med faste aftagerpriser har vist), er markederne langt mindre reaktive, og politikerne er langt mindre parat til hurtige indgreb, når der er brug for det. Problemet ligger i selve ETS-mekanismen, og det er den vigtigste grund til, at ETS ikke blot kan reformeres, men skal erstattes af et andet system. Europa-Kommissionen fremlægger en række muligheder for strukturreformer: Særlige prisstyringsmekanismer (mulighed f), permanent tilbagetrækning af kvoter (mulighed b), udvidelse af ETS til andre sektorer for at øge efterspørgslen (mulighed d) eller begrænsning af adgangen til internationale kreditter (mulighed e). Disse tiltag vil dog ganske enkelt være utilstrækkelige til at få markedet til at fungere, endsige gøre ETS til et værktøj, der kan få EU til at nedskære sine emissioner til et bæredygtigt niveau.<sup>31</sup>

Som en del af en større ambition om at modarbejde klimaforandringerne opfordrer denne rapport forfattere derfor til en gennemgribende ændring af EU's klimapolitik i form af afskaffelse af ETS og indførelse af mere effektive politikker, der reagerer på faktiske forhold<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> <http://www.platts.com/RSSFeedDetailedNews/RSSFeed/ElectricPower/8173110>

<sup>31</sup> Reformforslagene fra Europakommisionen er oplistet i COM(2012) 652 final

<sup>32</sup> Se bidraget af "Scrap the ETS coalition" til Europakommisionens høring om strukturelle reformmuligheder. <http://scrap-the-euets.makenoise.org/input-consultation-ets/>



Protestplakater på demonstrationer under klimatopmødet i København 2009.

## Myte 4

# "ETS leverer omkostningseffektiv nedskæring af udledninger"

Connie Hedegaard, EU's klimakommissær

## Virkelighed: ETS har ikke været omkostningseffektiv for hverken det offentlige eller forbrugerne.

**'Som det er nu, beskytter vi i Europa klimaet med de dyreste og mest ineffektive midler, man kan tænke sig'**

CEO for E.ON, Johannes Teyssen<sup>33</sup>

ETS indeholder mange skjulte omkostninger, som bliver væltet over på samfundet, mens indkomsterne til medlemsstaterne er minimal. Kvoterne blev fra starten uddelt gratis, og CO<sub>2</sub>-priserne er nu så lave, at efterfølgende auktioner slet ikke kan indbringe det provenu, man engang regnede med. I mellemtiden er det samfundet, der må dække omkostningerne ved lovgivning og regulering for markederne samt omkostningerne ved retshåndhævelse for at bekæmpe svig, tyveri, korrupion og diverse former for skatteunddragelse på CO<sub>2</sub>-markederne. (Se f.els. den nævnte rapport fra INTERPOL o.a.)

Argumentet med omkostningseffektivitet er specielt svagt, når man tager de forurenende virksomheders hurtige kæmpeprofitter i betragtning. I alle tre faser af ETS er CO<sub>2</sub>-'omkostninger', som virksomhederne aldrig har betalt, blevet væltet over på

forbrugerne<sup>34</sup>. Forskning fra CE Delft vurderer, at næsten hele den antagne 'omkostning' til kvoter, som blev tildelt stål- og jernværker og raffinaderier gratis, er blevet betalt af forbrugerne, og vurderer, at virksomhederne har høstet windfall profits på omkring 1 mia. euro mellem 2005 og 2008<sup>35</sup>. Det samme gjorde sig gældende i cementsektoren, som også var i stand til at vælte 'omkostningerne' over på forbrugerne<sup>36</sup>. Således blev der skabt 'en rent lovgivningsfremkaldt windfall profit [...] Det er ikke rimeligt at tjene penge på et finansielt aktiv, man har fået gratis' mener Per Lekander, analytiker i UBS AG, Paris<sup>37</sup>.

Ændringer i EU's regler om statsstøtte har medført, at der bruges offentlige midler til at betale industrien penge for en potentiel stigning i driftsomkostningerne, fordi CO<sub>2</sub>-kvoter fra kraftværkerne nu kan auktioneres uindskrænket. Det står nu medlemsstaterne frit at betale de penge, de får ind ved auktioner af CO<sub>2</sub>-kvoter til de mest forurenende sektorer, tilbage i form af støtte for at 'kompensere' industrien for højere elregninger (se boks 3). Tyskland har

<sup>33</sup> <http://www.eurelectric.org/media/50465/Teyssen.pdf>

<sup>34</sup> <http://www.endseurope.com/31092/uk-airlines-to-gain-4767m-from-ets-derogation>

<sup>35</sup> [http://www.ce.nl/publicatie/does\\_the\\_energy\\_intensive\\_industry\\_obtain\\_windfall\\_profits\\_through\\_the\\_eu\\_ets/10](http://www.ce.nl/publicatie/does_the_energy_intensive_industry_obtain_windfall_profits_through_the_eu_ets/10)

<sup>36</sup> [http://www.sandbag.org.uk/site\\_media/pdfs/reports/Sandbag\\_2011-06\\_fatcats.pdf](http://www.sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Sandbag_2011-06_fatcats.pdf)

<sup>37</sup> <http://www.steelworld.com/newsletter/apr12/newsroundupgl0412.html>

allerede sagt, at det vil betale sværindustrien op til 500 mio. euro. Det vil skabe en skævhed på EU-markedet, som andre lande ikke har råd til at korrigere. Nederlandene og syv andre lande fastslår, at ikke alle lande vil have råd til sådanne betalinger, så resultatet bliver en *'total forvridding af markedet'* og *'forskellige CO2-omkostninger for forskellige virksomheder'*, afhængigt af hvilken medlemsstat de opererer i<sup>38</sup>.

Sigtet med cap-and-trade var at finde den 'virkelige' omkostning ved forurening og få forurenere til at betale, men systemet er skruet sådan sammen, at den mest forurenende sværindustri går fri. Derimod gives der ikke støtte til mindre virksomheder, der tager virkelig grønne initiativer, eller til slutforbrugerne, der skal betale fuld pris for elektricitet, inklusive omkostninger til CO2-kvoter, selv om disse tildeles gratis til forurenende virksomheder.

Direkte reguleringsværktøjer er ofte mere produktive og effektive end markeds-

mekanismerne.

Et eksempel er Storbritanniens Small Emitter and Hospital Opt-out Scheme<sup>39</sup>. De faste administrative omkostninger ved deltagelse i CO2-markedet er enorme. Mens en storudleder må bruge ca. 0,04 euro på at måle hver ton CO2-ækvivalent, kan beløbet komme op over 1 euro pr. ton for mindre aktører. En gruppe på 244 mindre udledere og hospitaler er derfor trådt ud af ETS og er nu med i Storbritanniens Small Emitter and Hospital Opt-out Scheme i stedet<sup>40</sup>. Anlæg, som har meldt sig ud, får fastsat individuelle mål for nedskæring af CO2-udledningen og bliver pålagt en strafafgift, hvis den årlige udledning overskrider målet. Ministeriet for Energi og Klimaforandring har udtalt, at besparelserne ved ordningen bl.a. beror på, at kravet om tilbagelevering af kvotebeviser er erstattet af et reduktionsmål for udledning, at overvågning, rapportering og kontrol er forenklet, og at kravet om at føre en konto i CO2-kvoteregisteret er bortfaldet.



<sup>38</sup> <http://www.ideacarbon.com/cra/News/index.htm/22May12>

<sup>39</sup> <http://www.argusmedia.com/pages/NewsBody.aspx?id=809228&menu=yes>

<sup>40</sup> <http://www.argusmedia.com/pages/NewsBody.aspx?id=809228&menu=yes>

## Boks 3

### Indtægt fra NER300 reserveres til støtte til kulkraft

Fra 2013 skal det meste af EU's energisektor betale for deres CO2-kvoter, og kraftværkerne vil fortsat vælte kvoteomkostningerne over på forbrugerne gennem prisstigninger. Alligevel har kraftværkerne, som er repræsenteret gennem deres sammenslutning EURELECTRIC, krævet kompensation for omkostningerne. De argumenterede for, at indtægterne fra auktion af CO2-kvoter skulle øremærkes til CO2-opsamling og -lagring (CCS – carbon capture and storage). CCS er en teknologisk proces, som opsamler CO2, der udledes fra industrikilder, især kraftværker, ved at komprimere gassen til væske og dernæst pumpe den gennem rør til opbevaring et sted i undergrunden, hvor den teoretisk kan lagres sikkert og permanent. Der er imidlertid væsentlige teknologiske og økonomiske udfordringer i begge elementer af CCS – både opsamling og lagring – som der ikke er fundet løsninger på<sup>41</sup>. Med hjælp fra en paraplygruppe ved navn Zero Emissions Platform, som bl.a. repræsenterer kraftværker og olieselskaber og fungerer som rådgiver for Europa-Kommissionen om forskning, demonstration og udbredelse af CCS<sup>42</sup>, er der skabt et nyt tiltag, benævnt NER300. Indtægten fra auktioner af 300

mio. kvoter fra reserven for nytilkomne (New Entrants' Reserve - for nye virksomheder, der kommer ind i emissionshandelsordningen), skal i fase III reserveres til såkaldte 'ren energi'-projekter, herunder CCS og agrobændstof, som begge har højst tvivlsomme miljømæssige akkreditiver<sup>43</sup>. Denne indtægt repræsenterer endnu et enormt støttebeløb i størrelsesordenen flere mia. euro til energiselskaberne – ikke til finansiering af overgangen til teknologi med lav CO2-udledning, men til at betale for en snuptagsløsning, der vil gøre det muligt for kul- og olieanlæg at køre videre. Som det luxembourgske medlem af Gruppen de Grønne i Europa-Parlamentet Claude Turmes bemærkede:

*'Det er særdeles beklageligt, at Kommissionen og Rådet under ledelse af det spanske formandskab endnu en gang er blevet løbet over ende af lobbyen for fossile brændsler. EU vil aldrig nå den nødvendige nedskæring i drivhusgasudledningerne inden 2020, hvis den bliver ved med at støtte de forældede, beskidte fossile brændsler.'*

44

<sup>41</sup> <https://www.cbd.int/doc/emerging-issues/etcgroup-geopiracy-2011-013-en.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.zeroemissionsplatform.eu/>

<sup>43</sup> Problemer med biobrændstoffer belyser [http://www.foe.co.uk/resource/briefings/agrofuels\\_fuelling\\_or\\_fool.pdf](http://www.foe.co.uk/resource/briefings/agrofuels_fuelling_or_fool.pdf). For problems with CCS, see <http://www.clientearth.org/climate-and-energy/carbon-capture-storage/>

<sup>44</sup> [http://www.stopclimatechange.net/index.php?id=26&tx\\_ttnews%5Bwords%5D=newables&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=961&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=39&chash=5c8f613418](http://www.stopclimatechange.net/index.php?id=26&tx_ttnews%5Bwords%5D=newables&tx_ttnews%5Btt_news%5D=961&tx_ttnews%5BbackPid%5D=39&chash=5c8f613418)

## Myte 5

*"Det positive er, at ETS fungerer godt"*

### Virkelighed: ETS er svindlernes paradys

Der er ulovlig aktivitet på alle varemarkeder, men der er særtræk ved CO<sub>2</sub>-markederne, som gør dem særligt udsatte for svig. ETS er blevet ramt af en række tilfælde af svig og skandaler, hvor den mest fremtrædende nok er skattesvig. I 2010 blev en omfattende karruselsvig med ETS for et beløb på op til 5 mia. euro afsløret<sup>45</sup>. Kriminelle handlende havde gentagne gange importeret og eksporteret CO<sub>2</sub>-kvoter mellem forskellige EU-medlemsstaters jurisdiktioner og udnyttet fordelene ved de forskellige moms-satser for dernæst at forsvinde med de penge, der skulle have været betalt til skattevæsenet.

De problemer, ETS står over for med hensyn til svindel er endnu en indbygget svaghed ved ethvert emissionshandelssystem, som altid vil give rige muligheder for finansielle forbrydelser. Det beror især på naturen af den 'vare', der handles. CO<sub>2</sub> er i modsætning til majs eller olie ikke et håndgribeligt produkt. Det bliver gjort til en vare i form af en 'tilladelse til at forurene i fremtiden' (tilladelse) eller 'løfte om at forurening ikke vil ske' (kredit). På nogle måder ligner disse transaktioner mere middelalderens salg af afladsbreve end moderne råvarehandel. For såvel tilladelser som kreditter foretages målingen af, hvorvidt der er forurenet eller ej, skønsmæssigt ved indirekte målinger eller andre utilfredsstillende metoder. Det er

noget, som ikke kan ændres, og som derfor på lang sigt udgør en trussel mod Generaldirektoratet for Klimas omdømme, hvilket de med rette er bekymrede over, som det fremgår af DG Klimas årlige beretninger for 2010 og 2011<sup>46</sup>.

Hvad der yderligere diskrediterer ETS er 'dobbelbrug' af kvoter, dvs. genbrug af kvoter, der kommer tilbage i systemet, efter de er 'brugt'. Det er symptomatisk for et marked, der plages af svindel og overudbud, og det gør det endnu vanskeligere at skønne over reduktionerne. Når en CO<sub>2</sub>-kredit formodes at være brugt til at kompensere for et ton CO<sub>2</sub>-udledning, burde den blive værdiløs og annulleres, men for nylig blev brugte kreditter for 5,7 mio. euro gensolgt på markedet<sup>47</sup>. Børser blev tvunget til at lukke, og handelsselskabet Total Global Steel trådte i likvidation, da virksomheder forsøgte at optræve forretningsgangen og kræve de penge tilbage, de havde betalt for kreditter, der nu var værdiløse<sup>48</sup>.

Faktisk er det største område for potentiel svig ikke de kriminelle angreb på systemet. Det er selve systemets opbygning med processerne for oprettelse og brug af tilladelser og kreditter. Hele systemet er baseret på skøn, indirekte målinger og ekstrapoleringer. Ingen forurenere har teknologi til nøjagtige målinger af de drivhusgasser, den udleder. Tallet finder man

<sup>45</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/press/carbon-credit-fraud-causes-more-5-billion-euros-damage-european-taxpayer-1265>

<sup>46</sup> Se CLIMA\_AAR\_2010\_final and Clima\_aar\_2011\_final

<sup>47</sup> [http://www.nera.com/66\\_7735.htm](http://www.nera.com/66_7735.htm)

<sup>48</sup> <http://www.reuters.com/article/2012/08/13/us-cer-idUSBRE87C0BQ20120813>



ved indirekte målinger, dvs. produceret mængde eller mængde og kvalitet indkøbt kul. Det ville være naivt at tro, at virksomhederne ikke ville skæve til bundlinjen, når de leverer information til de indirekte målinger, og arrangere tallene, så der skal afleveres færrest mulige kvoter til deres emissioner.

Om projekter under CDM-mekanismen (Clean Development Mechanism) forhindrer yderligere CO<sub>2</sub>-udledning, er endnu mere tvivlsomt. Der skal laves skøn over et

projekts eller en aktivitets CO<sub>2</sub>-fodaftryk, som skal sammenlignes med den CO<sub>2</sub>, der ville have været udledt, hvis projektet ikke blev udført. Netto-CO<sub>2</sub>-besparelsen kaldes projektets additionalitet. Det er umuligt for kompensationsprojekter at påvise den krævede additionalitet, og problemet er ikke, at værktøjerne til regulering af kompensationsmarkedet ikke fungerer, men at der slet ikke eksisterer sådanne værktøjer. Kompensationerne skaber i virkeligheden yderligere profit for mange miljøskadelige projekter.

## Konklusion

**Klimaændringerne finder allerede sted, og EU er i front med globale forsøg på at tackle den globale opvarmning. Men det system, EU beskriver som sit 'hjørnestensværktøj' er et instrument, der har vist sig at slå fejl efter dets egne standarder og har blokeret for eller undermineret mere direkte, ambitiøse og socialt retfærdige politikker. En gruppe på 125 civilsamfundsorganisationer, som har underskrevet en erklæring om, at ETS skal afskaffes, mener, at EU skal lægge sine resurser i en direkte overgang til økonomi med lav CO<sub>2</sub>-udledning og ikke i udvikling af et værktøj til at gætte sig frem til prisen på CO<sub>2</sub> til fordel for de største forurenere<sup>49</sup>. Reel klimaaktion er noget helt andet end ETS. At afskaffe ETS efter 2020 betyder ikke at opgive at føre politikker, der kan modvirke klimakrisen, eller at opgive at finde en erstatning, der virkelig fungerer. Tværtimod ville det uden ETS blive afsløret, hvor langt EU er fra at få en retfærdig og demokratisk klimapolitik.**

**Hvis EU skal nå sine retsligt bindende reduktionsmål på 80-95 % i 2050, må den begynde at overveje bedre og mere effektive muligheder. At insistere på at prøve at 'fikse' ETS, som har været defekt fra starten, trækker opmærksomhed og resurser væk fra alternative politikker. Politikinstrumenter, der har vist sig at fungere, skal prioriteres, såsom faste afregningspriser, omlægning af offentlig støtte fra industrier baseret på fossile brændsler til lavemissionsinfrastruktur, nedsættelse af energiforbruget og forbedring af energieffektiviteten.**

### **INTERPOLs rapport konkluderer:**

**"Modsætningen mellem de finansielle markedsdeltageres mål - profitmaksimering - og Kyoto-protokollens overordnede mål, nemlig at sikre at udledningerne af drivhusgasser i det hele taget bliver reduceret, betyder at markedets regulering kommer under pres... Pres fra klimakonventionen (UNFCCC) for en bedre regulering af handlen med kulstofkreditter på finansielle markeder vil ikke nødvendigvis overkomme kriminel aktivitet på miljøområdet." (Oversat af Rolf C.- Dupont, se <http://www.interpol.int/News-and-media/News-media-releases/2013/PR090>)**

---

<sup>49</sup> <http://scrap-the-euets.makenoise.org/>

**Det er ikke lykket for EU ETS at transformere industrielle forbrugs- og produktionsmåder. Fossile brændsler burde være solnedgangsenergikilder.**

