

FOLKETINGET



## Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget

### Europaudvalget

#### EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: Den 27. november 2019

Kontaktperson:

Mette Buskjær Rasmussen

EU-konsulent

Det Internationale Sekretariat

## EU's kvotehandelssystem (ETS)

### **Sammenfatning**

*EU's kvotehandelssystem blev indført i 2005 og er et af de primære værktøjer til at nå EU's klimamål. Systemet har dog været i modvind på grund af et overskud af kvoter på markedet, der har sænket incitamentet til at investere i grønne løsninger. En række reformer har forsøgt at rode bod på dette, og prisen på kvoter er på det seneste steget. Det oppustede kvotesystem har givet anledning til en debat om landes mulighed for at annullere kvoter – og til at bruge kvoteannulering til at opfylde reduktionsmål i ikkekvotesektoren. Inden udgangen af 2019 skal Danmark beslutte, om man ønsker at annullere kvoter gennem den såkaldte fleksibilitetsmekanisme.*

### **1. Hvordan fungerer EU's kvotehandelssystem?**

EU's kvotehandelssystem sætter et loft over, hvor meget CO<sub>2</sub> EU-landene må udlede, og omfatter energisektoren og de virksomheder i EU, der udleder mest CO<sub>2</sub>. Derudover reguleres ikkekvotesektoren (transport, byggeri, landbrug) også af EU gennem fastsatte nationale reduktionsmål (se afsnit 3). Kvotesystemet 'Emission Trading System (ETS) udgør sammen med regulering af ikkekvotesektoren de primære værktøjer til at nå EU's klimamål.

#### **Hvem er omfattet af EU's kvotehandelssystem?**

- Elværker, olieraffinaderier, stålproduktion, luftfart, industrifabrikker (cement, mursten, glas, papir m.v.)
- 11.0000 anlæg i 31 lande (EU-28 + Island, Liechtenstein og Norge)
- Danmark: 360 virksomheder
- 45 pct. af EU's samlede CO<sub>2</sub>-udledninger

EU's kvotehandelssystem går ud på, at store miljø- og klimabelastende virksomheder køber eller bliver tildelt kvoter for, hvor meget de må udlede. CO<sub>2</sub>-kvoterne skal give virksomhederne et incitament til at investere i grønne teknologier for at slippe for den omkostning, som kvoterne udgør.

Hvis virksomhederne udleder mere end deres kvote, vil de blive straffet med bøder. Hvis de udleder mindre, kan de sælge den resterende del af deres kvoter. Efter årets udgang skal virksomhederne indlevere en mængde CO<sub>2</sub>-kvoter, der svarer til det forgange års udledninger. Energistyrelsen og Erhvervsstyrelsen deler ansvaret for den danske administration af ordningen.

#### **Hvad er en CO<sub>2</sub>-kvote?**

En CO<sub>2</sub>-kvote er retten til at udlede 1 ton CO<sub>2</sub>.

Kvoterne kan frit handles på et fælles kvotemarked. Størstedelen af kvoterne bortauktioneres af de enkelte EU-lande efter en fordelingsnøgle fastsat af EU, mens en mindre del uddeles gratis.

Mængden af kvoter nedsættes årligt, så der samlet udledes mindre og mindre CO<sub>2</sub>. Det er Kommissionen, der fastsætter den årlige kvoteudstedelse. EU har et mål om at reducere drivhusgasudledningerne i kvotesektoren med 43 pct. i 2030 sammenlignet med emissionsniveauet i 2005. De 43 pct. gør sammen med EU's mål for ikkekvotesektoren, at EU kan nå sit mål om en reduktion på 40 pct. i 2030 med henblik på at opfylde sine forpligtigelser i forhold til FN's klimamål fastsat i Parisaftalen.

## 2. Hvad skete der under de sidste reformer af ETS, og havde det en effekt?

Fra 2008-2012 blev der skabt et stort overskud af kvoter, som fik prisen på kvoter til at falde drastisk (fra 200 kr. pr. ton CO<sub>2</sub> i 2008 til 30 kr. i 2016). Dette skyldes for det første finanskrisen og gældskrisen i Europa, der fik efterspørgslen til at falde. For det andet blev vedvarende energi billigere end forventet og førte til reduceret efterspørgsel efter fossile brændsler og kvoter<sup>1</sup>.

EU vedtog efterfølgende to reformer i henholdsvis 2014 og 2015. Begge havde til formål at mindske overskuddet af kvoter midlertidigt. Den ene reform gik ud på at 'backloade' 900 mio. kvoter (ca. 15 pct.), dvs. at salget af kvoter blev udskudt fra 2014-2016 til 2019-2020. Den anden reform oprettede en markedsstabiliseringsreserve, hvor EU fra 2019 årligt vil tage 12 pct. af overskudskvoterne ud af markedet og placere dem i reserven, så længe der er 833 mio. kvoter i overskud på markedet. Dette for at skabe en bedre balance mellem udbud og efterspørgsel af kvoter.

I november 2017 vedtog EU endnu en reform af ETS-systemet for perioden efter 2020 med henblik på at kunne regulere mængden af kvoter. To centrale elementer er, at:

- loftet over mængden af emissioner årligt reduceres med 2,2 pct. (tidligere 1,74 pct.), og at
- antallet af kvoter, der skal placeres i markedsstabiliseringsreserven, fordobles. Det vil sige, at kvoterne ryger ind i en form for centralbank frem for ud på markedet.

Reformerne har betydet en reduktion af kvoteoverskuddet. Siden 2018 er prisen på at få lov til at udlede CO<sub>2</sub> således steget markant. I marts 2019 nåede den op på over 20 euro pr. ton, og i juli 2019 var den steget til omkring 25 euro<sup>2</sup>.

Ifølge de økonomiske vismænd i Danmark skal prisen dog endnu højere op. De argumenterer for at en kvote bør koste omkring 60 euro, hvis prisen skal afspejle de samfundsøkonomiske omkostninger ved de skader, som klimaforandringer forårsager<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Klimarådet (2017). 'Det oppustede CO<sub>2</sub>--kvotesystem. Konsekvenser for dansk klimapolitik af kvotesystemet og overskuddet af kvoter.'

<sup>2</sup> European Parliament, 2019. 'EU Environment and Climate Change Policies. State of play, current and future challenges'.

<sup>3</sup> Ingeniøren den 10. august 2018. 'For første gang er der håb for Europas vigtigste våben mod udledning af drivhusgasser'.

### 3. Ikkekvotesektoren

Som et supplement til EU's kvotehandelssystem vedtog EU i 2016 en såkaldt byrdefordelingsaftale, som regulerer reduktioner for ikkekvotebelagte sektorer for perioden 2021-2030 – dvs. sektorer som transport, byggeri, landbrug, affald, arealanvendelse og skovbrug. I aftalen fastsættes nationale reduktionsmål på mellem 0 og 40 pct. i forhold til 2005. Målet for Danmarks reduktioner er 39 pct., som kan indfries gennem forskellige **fleksibilitetsmekanismer**. EU-landene kan købe og sælge overskydende kvoter af og til hinanden. Derudover indføres med aftalen to nye fleksibilitetsmekanismer, som skal gøre det nemmere at nå 2030-målene:

Den ene mekanisme går ud på, at en række EU-lande, herunder Danmark, har mulighed for at bruge kvoter fra ETS til at nå målene i de ikkekvotebelagte sektorer. Der er fastsat en maksimal procentsats, som for Danmarks vedkommende er 2 pct, der svarer til ca. 8 mio. ton CO<sub>2</sub> over hele perioden. På EU-plan må de samlede udledninger i de ikkekvotebelagte sektorer ikke overskrides med mere end 100 mio. ton CO<sub>2</sub> i perioden 2021-2030. Fleksibilitetsmekanismen er altså en måde at **annullere ETS-kvoter** på. EU-landene skal inden udgangen af 2019 give Kommissionen besked om, hvorvidt de vil bruge denne mulighed for at annullere ETS-kvoter som led i målopfyldelsen.

Danmark kan også på egen hånd annullere CO<sub>2</sub>-kvoter ved at undlade at bortauktionere en andel af de kvoter, vi er blevet tildelt årligt. EU-landene kan på den vis vælge at bruge penge på at annullere kvoter fremfor at investere i eksempelvis vedvarende energi. Sverige har f.eks. valgt at annullere kvoter for 300 mio. svenske kroner årligt fra 2018 til 2040<sup>4</sup>.

#### Hvordan kan Danmark annullere CO<sub>2</sub>-kvoter?

- **via fleksibilitetsmekanismen**, hvor kvoter fra ETS bruges til at opfylde målet i ikkekvotesektoren. Max 2 pct. svarende til omkring 8 ton CO<sub>2</sub> i perioden 2021-2030 (deadline er udgangen af 2019)
- **på egen hånd** ved at undlade at bortauktionere en del af de tildelte kvoter

Når Danmark annullerer sine kvoter, er de taget af markedet, og vi har i princippet stoppet udledningen af en vis mængde CO<sub>2</sub>.

---

<sup>4</sup> Klimarådet (2017). 'Det oppustede CO<sub>2</sub>-kvotesystem. Konsekvenser for dansk klimapolitik af kvotesystemet og overskuddet af kvoter', side 20.

Den anden fleksibilitetsmekanisme giver alle EU-lande mulighed for, at kulstofoptag i jord og skov (den såkaldte LULUCF-sektor) modregnes udledninger fra de ikkekvotebelagte sektorer for at opfylde reduktionsforpligtigelsen. Danmark har mulighed for at modregne 4 pct. svarede til ca. 14,6 mio. ton CO<sub>2</sub> over hele perioden 2021-2030. Danmark modregningsmulighed er blandt de høje, da landbruget står for en stor del af Danmarks udledning

Begge fleksibilitetsmekanismer (LULUCF-kreditter og kvoteannullering) har fået kritik for at være skrivebordsøvelser fremfor reelle tiltag, da der er usikkerhed forbundet med beregningerne af de reelle CO<sub>2</sub>-reduktioner.

#### **4. Hvad er fordele og ulemper ved kvoteannulleringer set fra et klimaperspektiv?**

I den aktuelle debat er der fremført argumenter for og i mod at benytte kvoteannullering som klimapolitisk værktøj.

Argumentet *for* kvoteannulleringer er, at det er et omkostningseffektivt instrument til at opnå klimamål på den lange bane. Ifølge den miljøøkonomiske vismandsrapport kan udledningerne på langt sigt reduceres med 1,5 ton for hver ton annulleret gennem fleksibilitetsmekanismen<sup>5</sup>. Udledningsreduktionerne sker dog først om 20-30 år, hvilket skyldes det store overskud af kvoter, der forsinker den reelle reduktion. De Økonomiske Råd mener ikke, at udledningsreduktionerne nødvendigvis bør ske her og nu, da der er stor usikkerhed om de såkaldte *tipping points*, der betyder, at temperaturen stiger hurtigere, når visse tærskler overskrides. Da Danmarks mål er at blive klimaneutral i 2050, flugter reduktioner, der ligger inden for en tidshorisont på 20-30 år, fint med denne ambition. De Økonomiske Råds anbefaling er derfor at beholde kvoteannulleringen gennem fleksibilitetsmekanismen som et værktøj til at nå 2030-målet<sup>6</sup>.

Et væsentlig argument *imod* er, at kvoteannulleringer ikke har en effekt på drivhusgasudledning på kort og mellemlang sigt. Klimarådets beregninger viser, at klimaeffekten af kvoteannulleringer først finder sted om 20-40 år<sup>7</sup>. Klimarådet mener, at der er behov for substantielle reduktioner inden 2030, da

---

<sup>5</sup> De Økonomiske Råd, 2018. 'Økonomi og Miljø 2018. Regulering af landbrugets udledning, Reduktion af CO<sub>2</sub> fra personbiler. Klimapolitik frem mod 2030'.

<sup>6</sup> Altinget den 14. november 2019, 'De Økonomiske Råd: Det bør være en mulighed at bruge kvoteannullering'.

<sup>7</sup> Klimarådet, 2017. 'Det oppustede CO<sub>2</sub>-kvotesystem. Konsekvenser for dansk klimapolitik og overskuddet af kvoter'.

FN's klimapanel har understreget, at hvis de såkaldte tipping points overskrides, kan klimaforandringerne bringes ude af kontrol. Derfor bør usikkerheden om tipping points ikke gøre dem irrelevante for diskussionen om, hvilke værktøjer der bør anvendes.

Dertil kommer, at der er usikkerhed om, hvorvidt beregningerne af klimaeffekten om 20-40 år vil holde. Det kvotesystem, vi kender i dag, kan udvikle sig i mange retninger. Systemet og skal løbende justeres, og mængden af kvoter reduceres, hvis Europa-Kommissions vision om klimaneutralitet i 2050 skal nås. Ifølge Klimarådet vil effekten af, at man fra dansk side annullerer kvoter, risikere at blive udvandet af EU's fremtidige kvotesystem.

Endelig sås der tvivl om omkostningseffektiviteten ved kvoteannullering, da der ifølge en række eksperter findes alternative reduktionsmuligheder i ikke-kvotesektoren, der er væsentligt billigere<sup>8</sup>

Danmark skal inden udgangen af 2019 beslutte, om vi vil benytte fleksibilitetsmekanismen til at annullere kvoter. Forpligtigelsen gælder til 2026, hvor antallet kan blive nedjusteret, men ikke sættes op<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Peter Birch Sørensen (prof. i økonomi, KU) i Børsen den 31. januar 2019. 'Kronik: Kan dansk-kvoteannullering betale sig'. Altinget den 20. november 2019. 'Klimarådet: Lad muligheder for kvoteannulleringen passere'.

<sup>9</sup> Forordning om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Paris-aftalen. 2018/842.