

Paris-toppmøtet og spillet om CO2-kvotene

Av professor Kristoffer Rypdal, Institutt for matematikk og statistikk, UiT Norges arktiske universitet

I to tidligere kronikker har jeg beskrevet nødvendigheten av å få på plass effektive globale reduksjoner av klimagassutslipp og hvordan den økonomiske globaliseringen har stått i veien for dette siden de første klimaforhandlingene startet på 1990-tallet. I denne avsluttende kronikken skal jeg gå nærmere inn på de konkrete økonomiske virkemidlene som har vært foreslått for å få utslippene under kontroll.

Klima-toppmøtet i Paris er den 21. årvisse "Conference of the Parties (COP)" i regi av "UN Framework Convention on Climate Change." COP1 ble avholdt i Berlin i 1995, og i 1997 utformet partene Kyoto-protokollen, der 192 land ble enige om utslippsmål. Traktaten ble imidlertid ikke gjort gjeldende før i 2005, og første avtaleperiode utløp i 2012. USA har ikke ratifisert avtalen og Canada trakk seg ut i 2011. For andre avtaleperiode (2012-2020) er det bare 36 land som har forpliktet seg. Det betyr det per i dag ikke finnes en juridisk bindende global klimaavtale. COP21 er et forsøk på å etablere en ny global avtale som skal overta etter Kyoto med virkning fra 2020.

Det er velkjent at det store stridsspørsmålet er fordelingen av utslippsreduksjonene mellom de rike industrilandene, de voksende økonomiene, og utviklingslandene. Men for gjennomføringen av avtalens målsettinger er det like viktig at virkemidlene som tas i bruk er effektive og realistiske. Skal en ny avtale overta og utvide de samme markedsbaserte instrumentene som er nedfelt i Kyoto-avtalen, eller skal det etableres nye, enklere, og kanskje mer effektive virkemidler?

Kyoto-traktaten er en avtale som handler om klimakvoter. Det er lite kontroversielt at foretak eller stater skal ha mulighet til kjøpe seg rettigheter til økte utslipp ved å finansiere andre nullutslippsprosjekt innenfor egne grenser eller i utviklingsland. Mer problematisk er systemet med handel av børsnoterte klimakvoter. Dette systemet er kjent som "Cap and Trade" og går ut på at det utstedes et antall utslippskvoter i hvert land svarende til det vedtatte utslippstaket, og at disse blir auksjonert ut til foretak som er underlagt utslippsrestriksjoner. Virksomheter som ønsker å slippe ut mer enn sin kvote kan kjøpe ekstra kvoter fra andre som velger å slippe ut mindre. Prisen bestemmes ut fra tilbud og etterspørsel i kvotemarkedet. Tanken bak dette er at markedet skal bidra til at reduksjonene foretas i de sektorene der innstramninger har færrest økonomiske skadevirkninger.

Dette systemet har imidlertid mange åpenbare svakheter. Den mest grunnleggende er at det ikke bare setter et tak på utslippene, men også et gulv. Dersom reduksjonene skulle overgå forventningene, så vil kvotene raskt falle i

verdi. Med lave kvotepriser er det ingen reelle insentiver for bedriftene til å redusere utslippene. EU har det største kvotemarkedet i verden, som har vært operativt siden 2005. I dette markedet falt prisene fra 30 EUR per tonn CO₂ i 2008 til under 5 EUR i 2013. Med slike priser har kvotene ingen effekt når det gjelder å redusere utslipp og spesielt ikke til å redusere bruken av kull i kraftproduksjon. EU vurderer en rekke tiltak for å bøte på dette, f. eks ved å utsette tildeling av nye kvoter, men dette har så langt ikke lyktes på grunn av motstand i enkelte EU-land. Videre er systemet veldig sårbart for politisk lobbyvirksomhet, utpressing og korrupsjon under tildeling av kvoter, og for "insider trading" med sikte på å presse kvoteprisene ned. Utviklingen av kvoteprisene i markedet har vist dette med all mulig tydelighet.

Så hva er alternativet? De fleste er enige om at vi trenger en pris på utslipp av klimagasser, og vi trenger et system som stimulerer både virksomheter og konsumenter til å endre atferd i karbonnøytral retning. Et system som har vært praktisert i delstaten British Columbia i Canada siden 2008 går under betegnelsen "Fee and Dividend." Ideen er å avgiftsbelegge utslipp (fee) der det fossile brensel utvinnes eller importeres. Dette fører til høyere priser på brensel og på produkter som er karbonintensive. I siste instans rammer dette forbrukerne, men blir kompensert gjennom at inntektene fra avgiften fordeles likt blant alle skattepliktige innbyggere i form av et flatt skattefradrag (dividend). Bedrifter som satser på karbonnøytral teknologi vil slippe avgiftene, og blir derfor mer konkurransedyktige, mens forbrukere som velger karbonnøytrale produkter vil få en effektiv skattelette på bekostning av konsumenter som ikke vil omstille seg.

Systemet baserer seg på at avgiften skal økes gradvis år for år, etterhvert som fossilt brensel og annen virksomhet som gir klimagassutslipp fases ut. Størrelsen på karbonskatten og takten i opptrappingen kan reguleres slik at den tilpasses utslippsmålene og omstillingsevnen i økonomien. Det er imidlertid ikke slik at systemet kolliderer dersom omstillingen går raskere enn forventet.

I Paris skal det bli spennende å se om landene klarer å enes om utslippsmålene og om hvordan byrdene skal fordeles. Men det blir også interessant å observere om COP21 ender opp med en ny Kyoto-liknende konstruksjon, eller om verdens ledere åpner øynene for enklere praktiske løsninger som setter finansmonopolene og fossillobbyen på sidelinja.