



続・欧州のエネルギー環境政策を巡る風景感

－市場安定化リザーブは EU-ETS 再生の決め手となるか（その 1）－

2015/04/02

英国で考えるエネルギー環境問題

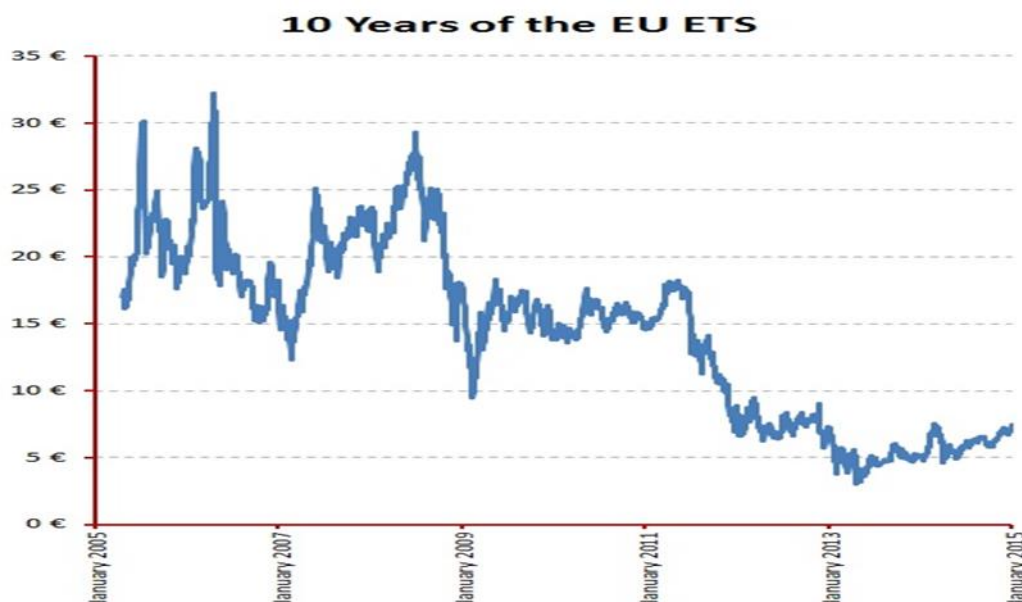
有馬 純

日本貿易振興機構ロンドン事務所長、経産省地球環境問題特別調査員

EU-ETS 市場の低迷

2030 年の EU 気候変動エネルギーパッケージにおいて、形式上は温室効果ガス、再生可能エネルギー、省エネの目標を 3 つ残しつつも、後 2 者については「EU ワイドの目標はあるが、国別目標は（EU レベルでは）設定せず」という形で、実質的に温室効果ガス目標に従属する位置づけとしたことは以前の投稿で報告したとおりである。

温室効果ガス削減において中核的な位置づけを与えられているのが EU-ETS である。しかし EU の温暖化対策のシンボルともいべきこのメカニズムは、近年、機能不全に悩まされてきた。下図は最近 10 年間のクレジット価格の推移であるが、最盛期においては 35 ユーロ／トンをつかがっていたクレジット価格がフェーズ 3（2013-2020）においては 5-7 ユーロ／トン程度で推移していることがわかる。

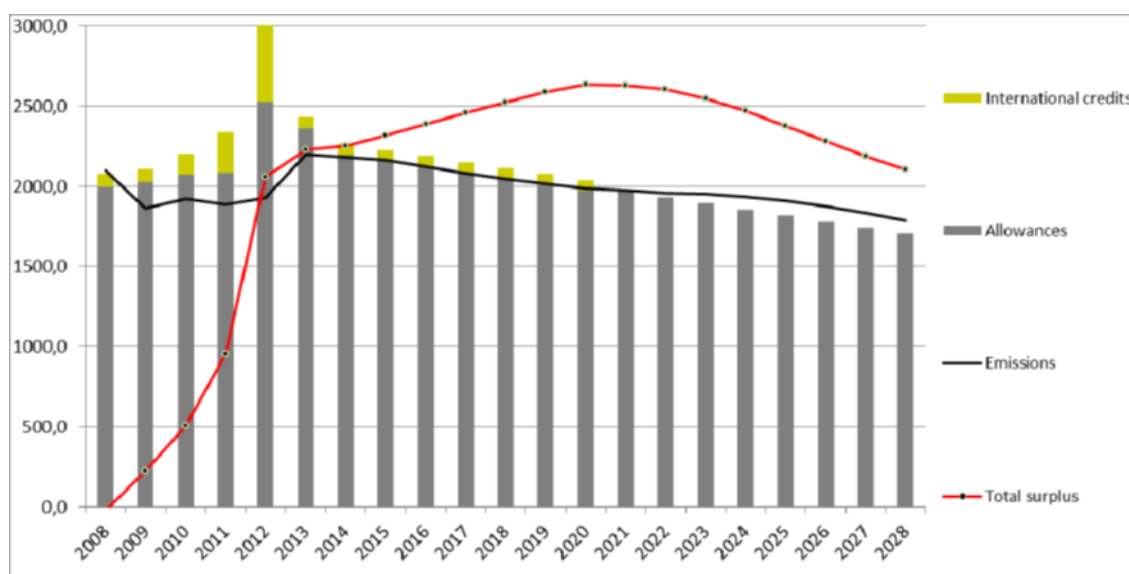


【図 1 EU-ETS のクレジット価格の推移】

（出所：Shell）

大量の余剰クレジットの存在

EU-ETS の市況低迷には種々の背景がある。最大の理由は 2009 年のリーマンショックと 2011 年からのユーロ危機による欧州の経済不振に伴い、クレジット需要がオークションによるクレジット供給を大きく下回ったことである。更にフェーズ 3 において CDM 等の国際クレジットの使用を制限するとの議論がなされていたことを背景にフェーズ 2（2008-2012）の間に大量の国際クレジットの買い付けがなされたこともクレジット需要低下を招いた。これに加え、再生可能エネルギー指令を踏まえ、各国が割高な再生可能エネルギーを固定価格購入制度等によって導入義務付けした結果、オークション需要の大口である電力部門におけるクレジット需要が低下したことも拍車をかけた。この結果、図 2 に示すように、フェーズ 3 が開始した 2013 年当初時点で、すでに 20 億トンを超える余剰クレジットが積みあがることになった。欧州委員会は、現状を放置すれば、2020 年頃の余剰クレジット総量は 25 億トンを超えると見積もっている。このような状況では EU-ETS のクレジット市況は更に軟化する可能性が大きい。



【図 2：EU-ETS のクレジット需給と余剰クレジット量】

（出所：欧州委員会）

クレジット価格低迷の問題点

そもそも EU-ETS 導入時に欧州委員会が狙っていた目的は、温室効果ガス排出量の確実な削減に加え、温室効果ガスに価格をつけることにより、低炭素電源へのスイッチやイノベーションが生ずることであった。その際、炭素価格が徐々に上がっていく、少なくとも 20-30 ユーロ/トンのレベルを下回らないことが想定されていたのである。石炭からガス火力への転換をもたらすためには、EU-ETS のクレジット価格が 37 ユーロ/トンを超える必要がある試算もある。

<http://www.cornwallenergy.com/cms/data/files/Downloads/How-high-Can-the-carbon-price-rise-to-decarbonisation-challenge.pdf>

翻って現在の 5-7 ユーロという市況では、低炭素経済に向けた投資を促すシグナルにはならず、むしろ石炭火力を新設してもペイすることになってしまう。

「このままでは、欧州において化石電源のロックインをもたらすことになる」というのが欧州委員会の問題意識であった。

経済学的に言えば、炭素価格をもっと上げようとするれば、EU-ETS の目標を更に厳しくすればよい。しかし 2020 年までに 20%削減という目標は EU-ETS 指令で既に決まったものであり、価格が予想より低いからといってそれを引き上げることは加盟国（特にポーランド等）との関係では政治的に不可能である。

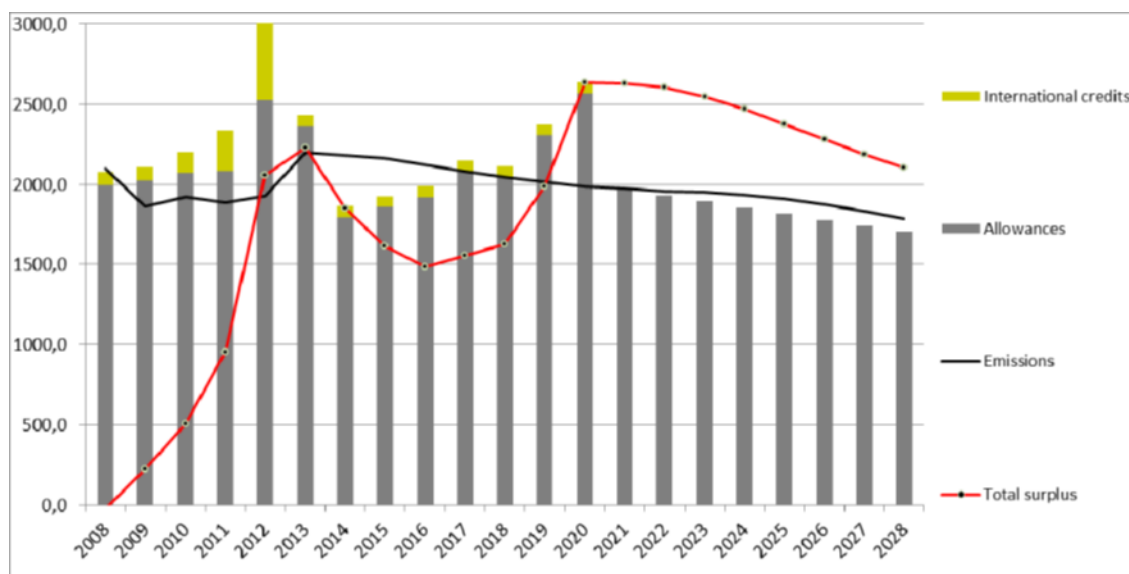
「炭素価格に着目する炭素税と異なり、キャップ&トレードは温室効果ガス排出量に着目した制度。キャップがかかっており、その目標は達成されている以上、クレジット価格が低くなっても問題ないはず。需給バランスによって価格が上下するのはキャップ&トレードの本質であり、価格を引き上げるために EU-ETS にあれこれ手を加えるならば、炭素税を導入すればよい」という議論もあり得る。しかし EU において租税政策は各国の権限にゆだねられており、域内で統一的な税を導入することは政治的に不可能に近い。また、洋の東西を問わず、新税導入は不人気でもある。EU-ETS が導入された大きな理由の一つは EU レベルの環境税導入が不可能であり、より「柔軟性が高く、市場メカニズムを活用した」アプローチが選ばれたからだ。今更、炭素税の議論を蒸し返すわけにもいかないだろう。

ところで、EU-ETS が温室効果ガス排出量を規制し、価格に介入しないことを建前とする制度である一方で、欧州の再生可能エネルギー政策では価格固定、導入量無制御の固定価格購入制度（FIT）が主流になっている。「市場メカニズム重視」ということであれば、再生可能エネルギーの種類にこだわらず、再生可能エネルギー導入量を義務付け、グリーン証書取引を認めて最も費用対効果の高い導入を目指す再生可能エネルギーポートフォリオ基準（RPS）の方が親和性が高い。しかし、RPS では価格が固定されていないため、再生可能エネルギー事業者から見れば不確実性が高く、太陽光発電のようなコスト高のエネルギー源には不利でもある。欧州で FIT が主流になってきた背景は再生可能エネルギー事業者の強力なロビイングがあったからだろう。価格不介入を建前とする EU-ETS が市況低迷に見舞われ、市場介入的な制度改革を余儀なくされている一方で、導入量無制御の FIT のメッカであったドイツではコスト負担が限界に達し、再生可能エネルギー支援に上限を設定すると同時に、FIT から卸電力価格+プレミアムという「フィードインプレミアム」への移行、更には割増金についても今後競争入札を導入するという市場メカニズム重視の制度改革に乗り出しているのは皮肉な構図である。

バックローディングの導入

欧州委員会が余剰クレジットに対する短期対策として提案したのが、フェーズ 3 におけるオークション量の絞り込みである。これはフェーズ 3 初期（2014, 2015, 2016 年）の予定オークション量を 9 億トン分絞り込み、需給をタイトにした上で、フェーズ 3 末期の 2019 年、2020 年にその分を上乗せしてオークションにかけるというもので、「バックローディング」と言われている。緊急避難策ともいえるべき提案であったが、一度は欧州議会で否決され、クレジット価格が 5 ユーロ程度から 2.5 ユーロまで暴落した。その後、「バックローディングは 1 回限り。かつ欧州からの産業移転の可能性について影響評価を行う」との条件付でようやく欧州議会を通すこと

ができて現在に至っている。クレジット価格が 7 ユーロ前後と、一時の 5 ユーロよりもやや持ち直したのはそれが背景である。



【図 3：バックローディングを導入した場合のクレジット需給】

(出所：欧州委員会)

しかし、上の図に示すようにバックローディングはあくまで短期対策であり、20 億トンを超える余剰クレジットの存在という構造的な問題は変わらない。また絞り込んだ分のクレジットが 2019-20 年にはオークションに出されるので、2020 年以降は図 2 の基本ケースと同じである。

市場安定化リザーブの提案

この構造的な余剰クレジットの問題に対処し、EU-ETS の抜本的な立て直しを図るために 2014 年 1 月に欧州委員会が提案したのが「市場安定化リザーブ」(MSR: Market Stability Reserve) であり、そのポイントは以下のとおりである。

- 市場安定化リザーブを 2021 年から導入する
- 余剰クレジットが 8.33 億トンを上回った場合、余剰分の 12%を市場安定化リザーブに入れる
- 余剰クレジットが 4 億トンを下回った場合、リザーブから 1 億トンを次期オークションに出す。

余剰クレジット量に一定のバンド(4 億トン～8.33 億トン)を設け、それを上回ったり下回ったりした場合に、リザーブに繰り入れ、リザーブからの放出を行い、炭素クレジットの市況の乱高下を防ごうという仕組みであり、いわば EU 炭素市場の中央銀行として相場介入の役割を担うことになる。