



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Vår dato 18.05.2010
Deres dato 19.02.2010
Vår referanse 280302-/JGB/kø
Deres referanse

att.: Ekspedisjonssjef Lene Lyngby

Høring om Klimakur 2020

Hovedpunkter i NHOs vurdering av Klimakur 2020

Klimakur har gitt et bedre grunnlag for en mer realistisk vurdering av nasjonale klimatiltak.

Klimakur viser:

- Det er kostbart og teknologisk og tidsmessig utfordrende å nå klimaforlikets mål innen 2020. Alle tiltak med kostnader opp til 1.100-1.500 kr/tonn må gjennomføres for å nå en utslippsreduksjon på 12 millioner tonn (+3 på skog) innen 2020.
- Tiltakskostnadene er høyere enn i tidligere analyser. Den internasjonale kvoteprisen i 2020 er vurdert til 350 kr/tonn CO₂e. De innenlandske målene fører til at den samfunnsøkonomiske kostnad minst blir tre ganger høyere enn den som kreves for å nå tilsvarende globale reduksjoner.
- For å unngå at klimaforlikets mål fører til karbonlekkasje og betydelig nedleggelse av norsk industri, må det iverksettes virkemidler som motvirker konkurransevridning. Det er derfor behov for å utrede nye virkemidler som gir tilstrekkelig samsvar mellom mål og realistiske forutsetninger for å nå dem.

NHO mener:

- Skal det være noen mulighet til å realisere målene, må det umiddelbart etableres et klimafond for implementering av eksisterende teknologi, og et miljøteknologifond for utvikling og testing av ny teknologi
- Det må lages en langsiktig utviklingsplan som beskriver dynamikken i utvikling av tiltak og løsninger, og hva som kreves av tid, innsats og ressurser. Næringsutvikling, forbrukernes rolle og smart grønn vekst må belyses.
- Det er ingen grunn til å vente med å tilrettelegge innsatsen fremover. NHO beklager at den nye Stortingsmeldingen om klima er utsatt med ett år til høsten 2011. Tidsrammen frem til 2020 er allerede kort.

NHO vil påpeke en del grunnleggende forutsetninger for virkemiddelbruken:

- EUs kvotesystem/øvrige klimalovgivning må være grunnsteinene for de utslippskilder som omfattes av kvotesystemet, jfr. klimaforlikets hovedregel.
- Dobbeltregulering må unngås i størst mulig grad, med mindre det kan skje gjennom fremforhandlede avtaler som kan kombineres med for eksempel et klimafond.

- Karbonlekkasje er uheldig og gir i et globalt perspektiv økte klimagassutslipp, og de nasjonale virkemidlene må utformes for å unngå dette (tenke globalt – handle lokalt).

For å opprettholde konkurransekraften i norsk næringsliv, mener NHO at **klimapolitikken må baseres på følgende prinsipper:**

- *Kostnadseffektivitet*, ved at kvotesystemet og dets internasjonale kvotepris er grunnlaget for valg av nasjonale tiltak.
- *Styringseffektivitet*, ved at nødvendige tiltak for å nå målene, men som har kostnader utover kvotesystemets pris, finansieres gjennom spesielle ordninger, som for eksempel et klimafond.
- *Konkurransevne*, ved at globalt konkurranseutsatt virksomhet ikke pålegges særnorske kostnader som reduserer konkurransedyktigheten på kort eller lengre sikt.
- *Næringsutvikling*, ved satsing på langsiktig FoU og demonstrasjonsprosjekter med betydelig offentlig innsats innen strategisk prioriterte områder.

1. Innledning

Mange av NHOs lands- og bransjeforeninger vil gi egne høringsuttalelser til Klimakur 2020. NHOs uttalelse går derfor ikke i detaljer på de spesifikke sektorene, men gir et helhetlig perspektiv. Et viktig grunnlag for vår vurdering er Næringslivets klimahandlingsplan, som ble lansert i desember 2009. Den er et resultat av to års arbeid i Næringslivets klimapanel, som består av 32 toppledere i norsk næringsliv. På samme måte som i Klimakur, er det også i Næringslivets klimahandlingsplan benyttet en sektorvis tilnærming som grunnlag for den helhetlige vurderingen.

Klimakur 2020 er et omfattende og viktig bidrag til et beslutningsgrunnlag for de nasjonale tiltakene i norsk klimapolitikk. Vi vurderer Klimakur 2020 til å være det mest omfattende og solide arbeidet som norske myndigheter hittil har gjort i retning av samlet konkretisering av nasjonale klimatiltak. Rapporten gir grunnlag for en mer spesifikk og samordnet vurdering av løsninger på noen områder, men viser på andre felt at det trengs nye tilnæringsmåter i klimapolitikken. NHO anerkjenner det grundige og krevende arbeidet som ligger bak Klimakur 2020. Vi vil likevel påpeke at rapporten ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for implementering av en ny klimapolitikk, da det er flere usikkerheter knyttet både til reduksjonspotensial, tiltakskostnader og forutsetninger.

Det er ikke tilstrekkelig å påvise at tekniske tiltak finnes. Det trengs også virkemidler for å utløse dem, både tiltak for å rense dagens utslipp, og tiltak for å erstatte forurensende produksjon, transport og produkter gjennom nye tjenester og dematerialisering. Dette aktualiserer også utviklingen av en strategi for nye lavkarbontjenester – såkalt ”Smart grønn vekst”.

Siden energispørsmål og en videre internasjonal agenda ikke inngår i Klimakurs mandat, mangler fortsatt koplingen mellom nasjonal verdiskaping og den internasjonale energi- og klimaagendaen. Det er en svakhet ved Klimakur-rapporten at den ikke inneholder betraktninger om hva implementeringen av EUs fornybardirektiv kan bety for klimatiltak i Norge. Fornybar energi, energieffektivisering og globale verdikjeder står sentralt i utviklingen av lavkarbonsamfunnet. Klimakur er teknisk orientert om nasjonale utslippsskilder. Rapporten legger overraskende lite vekt på den dynamiske utvikling som kontinuerlig skjer i næringslivet, og også på ny samfunnsorganisering, bruk av moderne informasjonsteknologi og det endrede forbruksmønster et lavutslippssamfunn vil kreve.

Klimaproblemet er globalt. Utformingen av en politikk for Norge blir mer krevende når det nå er små utsikter til raskt å få på plass et globalt klimaregelverk. Klimakur-rapporten viser at utslippsreducerende tiltak i Norge i det omfang klimaforlikets mål for nasjonale tiltak tilsier, er komplekse og dyre. For å unngå at klimaforlikets mål fører til karbonlekkasje og betydelig nedleggelse av industri, må det iverksettes virkemidler som motvirker konkurransevridning. Av hensyn til norsk næringslivs konkurransevne og for å unngå karbonlekkasje, er det derfor ekstra viktig at Norge løpende implementerer og følger det regelverk som ligger til grunn for EUs klimapolitikk. Vi må ikke sette oss utenfor denne EU-prosessen ved å innføre særnorske ordninger som gir konkurranseulempes for norsk næringsliv som helhet.

Norsk klimapolitikk trenger ikke flere luftige visjoner og mål. Vi har sett en rekke analyser med tiltak som både har vært samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomme, men

som likevel ikke blir gjennomført på grunn av mangel på riktige virkemidler. Vi må velge virkemidler som legger til rette for et konkurransedyktig næringsliv der en unngår at norske industribedrifter legger ned eller flytter utenlands. Samtidig må vi også være en pådriver for endring og utnytte de næringsmessige mulighetene lavkarbonvisjonen gir. Virkemidlene må kort sagt både fremme ny næringsutvikling og unngå karbonlekkasje ved nedleggelse av norsk prosessindustri.

I sin evaluering av måloppfyllelse i norsk klimapolitikk, peker Riksrevisjonen (Dokument 3:5 (2009-2010)) på manglende samsvar mellom mål og egnede virkemidler for å nå dem. I Næringslivets klimahandlingsplan har vi også pekt på flere områder der det er behov for en systematisk tilnærming og nye virkemidler. En utsettelse av klimameldingen til høsten 2011 kan medføre at det blir veldig kort tid til praktiske resultater innen 2020.

NHO vil innledningsvis fremheve to områder vi må starte arbeidet med nå. Områdene vil være avgjørende for å nå klimaambisjonene og for konkret gjennomføring av tiltak i Norge både på kort og lang sikt:

- Etablering av et klimafond
- Langsiktig utviklingsplan

2. Etablering av klimafond

Fra 2013 vil offshoreindustrien og mesteparten av fastlandsindustrien være innfaset i EUs kvotehandel. Disse virksomhetene, som står for rundt 60 % av de nasjonale klimagassutslippene, har da friheten til å tilfredsstille kvoteforpliktelsen enten ved kvotekjøp eller reduksjonstiltak i egne virksomheter.

Klimakur har kommet frem til årlige kostnader på 3,3 mrd kroner for å realisere det tekniske reduksjonspotensialet i landbasert industri, og som øker til 6 mrd. pr år hvis man også inkluderer CCS. Økte driftskostnader utgjør en vesentlig del av kostnaden, fra 1,9 til 3 mrd. pr. år. Økte driftskostnader gir svekkelse av konkurransevnen.

Sett fra næringslivets ståsted, vil det beste være å følge EUs kvotehandelsopplegg. Når vi sammenholder aktuelle tiltakskostnader med antatt kvotepris i neste handelsperiode, er det mest sannsynlig at forpliktelsen for kvotepliktig industri i hovedsak blir dekket ved hjelp av kvotekjøp. Som Klimakur synliggjør, vil da klimaforlikets målsetting vanskelig kunne nås.

Etablering av nye tiltaksordninger er derfor nødvendig for oppfyllelse av klimaforliket innen 2020, om vi ikke skal legge ned deler av norsk industri. Etablering av et klimafond vil være et nytt, offensivt virkemiddel for gjennomføring av utslippsreduksjoner. Det er foreslått av Næringslivets klimapanel, og vi merker oss med tilfredshet at klimafond også er foreslått i Klimakur.

Erfaringene med bl.a. NOx-fondet og avtaler mellom myndighetene og næringslivet om innsamling og gjenvinning av brukt emballasje og elektrisk/elektronisk utstyr viser at næringslivet oppnår resultater raskt og effektivt, når forholdene legges til rette. Som for alle ordninger, er den spesifikke utformingen av fondsordningen avgjørende. Klimaområdet er

mer komplisert enn NOx. Det vil kreve et annet opplegg, spesielt for finansiering, men mange av grunnelementene fra NOx-fondet kan benyttes.

Vår foreløpige vurdering tilsier at det er hensiktsmessig med to typer av fond:

- 1) Få til raskere implementering av de nasjonale tiltakene som er utredet av Klimakur 2020 og som bygger på eksisterende teknologi – til dette trenger vi et **klimatefond** som kan forvaltes av næringslivet i henhold til avtale med myndighetene og som i en 10-årsperiode kan bidra til at flere prosjekter kan gjennomføres. Industri og offshore er sannsynligvis de mest aktuelle sektorer innenfor ordningen, men andre er også mulige. Vårt utgangspunkt i Næringslivets klimahandlingsplan er at det ikke innføres nye eller økte avgifter, og at klimatefondet baseres på den eksisterende CO₂-avgiften offshore på vel 2 milliarder kr. per år. Reduksjonspotensialet er avhengig av de midler som stilles til disposisjon.
- 2) Raskere utvikling av ny, banebrytende teknologi vil kreve store økonomiske ressurser, særlig i demonstrasjonsfase. Den gir kanskje lite reduksjoner i 2020, men kan ha stort potensial mot 2030, avhengig av bransje, og være av strategisk betydning for næringsutvikling. Slik langsiktig utvikling av teknologi for et lavkarbonsamfunn bør støttes gjennom et **miljøteknologifond**, bl.a. basert på større bevilgninger gjennom eksisterende ordninger og andre tilpasninger. ENOVA-midler som frigis etter etableringen av et marked for grønne sertifikater, statens inntekter knyttet til klimavotesalg og ”windfall profit” fra kvotesystemets innvirkning på kraftprisen kan benyttes til å finansiere et slikt fond. Dette fondet må tilføres minst 1 mrd. NOK per år.

Klimakur 2020s hovedrapport omtaler klimatefondet, men det er i industrirapporten (TA2594), sidene 89-96, vi har funnet de mest detaljerte beskrivelsene av hvordan Klimakur ser for seg at et slikt fond kan struktureres, gi av utslippsreduksjoner, finansieres m.m.

Klimakur kan forstås slik at det er industrien som skal finansiere klimatefondet gjennom økte eller nye avgifter. Det vil ikke løse problemet med svekket konkurranseevne og karbonlekkasje. Samtidig må vi få finansieringskilder som er langsiktige, politisk mulig og som kan godkjennes av ESA. Et fond administrert av næringslivet basert på CO₂-avgiften offshore, etter modell av hva som er gjort med svovel- og NOx-avgiftene, synes for oss som den beste muligheten.

Det er en rekke problemstillinger som må klargjøres, og NHO og landsforeningene vil arbeide videre med en konkretisering mot høsten 2010.

3. Langsiktig utviklingsplan

En fremtidsrettet klimapolitikk må ta utgangspunkt i forbrukernes rolle og det behovet for produkter og tjenester sluttbrukeren genererer. En utvikling mot et lavutslippssamfunn krever nye holdninger og mer klimabevisste forbrukere. Produktene må tilbys med tilstrekkelig klimainformasjon, slik at forbrukeren kan foreta valg og prioriteringer. Klimakur 2020 adresserer i liten grad forbrukerens rolle. Klimakur er også for lite opptatt av nærings- og teknologiutvikling, smart grønn vekst og bruk av moderne informasjonsteknologi, arealplanlegging og samfunnsorganisering. I tiden fremover må

disse mulighetene konkretiseres, og problemstillingene må gis utførlig behandling i Stortingsmeldingen.

Klimakur gir et statisk bilde av situasjonen i 2020, og bekrefter at 10 år er for kort tidshorisont for å utvikle og gjennomføre fremtidsrettede løsninger. Klimakur synliggjør på flere områder likevel sammenhengen mellom tid, teknologi, økonomi og måloppnåelse. Det er viktig at målene som settes og tiltak som skal gjennomføres frem mot 2020 blir en del av den langsiktige utvikling mot et lavutslippssamfunn i 2050.

Langsiktighet er nødvendig i klimapolitikken. Utviklingen over tid, og den dynamikken disse endringene krever, er hittil lite vurdert. Mange av de investeringene som gjøres de nærmeste årene, vil være i drift også i 2050. Løsninger som er tilgjengelige for implementering både før og etter 2020 er svært avhengig av omfanget på utviklingsinnsatsen de nærmeste årene, og forbrukernes holdninger og prioriteringer.

Vi trenger en løsningsorientert, analytisk og kunnskapsbasert tilnærming for å beskrive denne dynamikken i utvikling av tiltak og løsninger, og hva som kreves av tid, innsats og ressurser. Det vil gi et grunnlag for å prioritere løsninger og virkemidler på kort sikt (1-4 år), mellomlang sikt (2020) og lang sikt ut fra kostnadseffektivitet, konkurransevne og strategisk potensial for næringsutvikling.

I denne prosessen kreves også særskilte vurderinger knyttet til investerings- og driftskostnader. Klimakur diskuterer i liten grad forholdet mellom disse. Investeringer vil som oftest medføre en fornyelse og effektivisering av næringslivet og bør prioriteres fremfor subsidiering av driftskostnader. Dette er viktig når virkemidler, tiltak og gjennomføringsplaner skal fastlegges. Tiltakene frem mot 2020 må være fornuftige også i et langsiktig perspektiv og ikke medføre varig høye driftskostnader, og dermed svekket konkurransevne, som kunne være unngått om teknologi og løsninger ble utviklet og testet tilstrekkelig før implementering i stor skala. I tillegg til å prioritere tiltak som medfører investering i mer effektiv teknologi, bør også investering i teknologiutvikling prioriteres framfor driftsstøtte med liten langsiktig effekt. Det er derfor et tankekors at driftskostnader utgjør en betydelig del av kostnadene for de tiltakene Klimakur mener er mest aktuelle innen industrisektoren frem mot 2020.

4. Klimakur 2020 og Næringslivets klimahandlingsplan

Klimakur-rapporten sier at det er identifisert 160 tiltak innen ulike sektorer, som til sammen kan gi en utslippsreduksjon på 22 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. Av vedleggene i rapporten framgår at det i realiteten er 217 tiltak/grupper av tiltak som er vurdert, men at det gjenstår kun 98 som basis for kostnadskurven, når overlappende tiltak er tatt bort.

4.1 Referansebanen for utslipp

Målet om nasjonale utslippskutt i St. melding 34 (klimameldingen) er utformet med utgangspunkt i utslippsframskrivingene i nasjonalbudsjettet for 2007. Dette er også basis for klimaforliket. Klimakur 2020 justerer denne referansebanen og bruker framskrivingene fra Perspektivmeldingen 2009 og revidert nasjonalbudsjett for 2009. Fangst og lagring fra kraftvarmeverket på Mongstad og gasskraftverket på Kårstø inngår i referansebanen, det samme gjør alle energieffektiviseringstiltakene i offshoreindustrien frem til 2013. I

framskrivingene ligger det inne en forventet effektivisering på 1% per år i transportnæringen, industrien og petroleumssektoren (Klimakur s. 5). For byggsektoren er imidlertid senere endringer i referansebanen oppført som tiltak til null kostnad som gir utslippsreduksjon på nær 1 mill. t CO₂ i 2020.

På en del punkter vil Næringslivets klimahandlingsplan derfor ha et annet utgangspunkt enn Klimakur, uten at det rokker ved hovedinntrykket av vår sammenligning og vurdering.

Klimakurs reviderte referansebane ender tilfeldigvis opp på samme utslippsnivå i 2020 som i den opprinnelige i St.meld. 34. I fremtidig arbeid med klimatiltak ser NHO behov for en ny, systematisk gjennomgang av de tiltak og forutsetninger som ligger i referansebanen, basert på situasjonen i 2010. Da kan vi forholde oss reelt til de aktuelle tiltakene fremover.

4.2 Generelle betraktninger

Klimakur viser at det blir krevende å nå klimaforlikets mål. Det er kostbart, teknologisk og tidsmessig krevende, og det krever samfunnsmessig innsats i en annen skala enn hittil. Vi merker oss at Klimakur-rapporten nokså konsekvent omtaler utslippsreduksjon på 12 mill. t CO₂e, og ikke 12-14 mill. tonn CO₂e, som klimaforliket har angitt (3 mill t i skogtiltak kommer i tillegg, slik at totalen blir 15-17 mill. t CO₂e).

- I flere sektorer har sterke virkemidler vært i bruk lenge. Dette medfører at ofte er reduksjonspotensialet lite og/eller tiltakskostnadene høye.
- Samtidig inkluderer referansebanen effekten av alle virkemidler og tiltak som er besluttet, selv om de ikke er gjennomført. Dette gir en uryddig beskrivelse av de tiltakene som gir utslippsreduksjoner fremover.
- Klimakur viser at tiltakskostnadene blir høyere enn tidligere analyser. Det er nødvendig å gjennomføre alle tiltak med kostnader opp til 1.100-1.500 kr/tonn for å nå en utslippsreduksjon på 12 millioner tonn (+3 på skog) innen 2020.
- Teknologitvillingen går saktere enn tidligere antatt. Mange av tiltakene har store potensialer etter 2020 på grunn av teknologitvilling og fallende kostnader. De viktigste områdene er biodiesel, utskifting av bilpark, CCS og ny teknologi i smelteverksindustrien. Om CCS sier Klimakur: "Basert på foreliggende planer er et grovt anslag sju til ti års ledetid fra en første vurdering er gjort til anlegg, lager og transportløsning er ferdigstilt." (Klimakur s. 148). Når vi nå vet at første fullskalaanlegg tidligst vil være på plass i 2018, synes det klart at fangst/lagring ikke kan bidra med store utslippsreduksjoner innen 2020. Dette samsvarer med de vurderinger som ble lagt til grunn i Næringslivets klimahandlingsplan. Klimakurs antagelse om utslippsreduksjon på 1,5 mill. tonn CO₂e innen 2020 utover det som ligger i referansebanen, synes for optimistisk.
- Kostnadsbildet for Norge er høyere enn i sammenlignbare land, spesielt fordi vi har gjennomført mange tiltak og har høy andel fornybar energi der energieffektivisering ikke gir reduksjon i klimagasser. "Dersom Klimakur bare inkluderer tiltak med tiltakskostnader mindre enn 60 Euro/tonn CO₂ redusert, blir reduksjonspotensialet lite. I benchmark-landene er hoveddelen av tiltakene estimert med kostnader mindre enn 60 Euro/tonn CO₂", Klimakur side 234, som i klartekst betyr at kostnadene i Norge er spesielt høye.
- Utslippene i Norge er i større grad enn i andre land knyttet til vår eksport fra olje- og gassvirksomheter og til prosessindustrien, og i liten grad til elektrisitetsproduksjon.

- Global, konkurranseutsatt industri er spesielt utsatt for karbonlekkasje. De makroøkonomiske analysene sier: ”Størst utslag finner vi i kjemisk råvareindustri og metallproduksjon som kutter aktiviteten og sysselsettingen med henholdsvis 39 og 28 prosent.”, Klimakur side 247. Vår høye miljøstandard, kombinert med vannkraften, gjør at flytting av energiintensiv industri ut av Norge er et dårlig globalt klimatiltak.
- Vi merker oss at omstillingskostnader knyttet til nedlegging av virksomhet ikke er tatt med i kostnadsbildet, og ber om at også disse aspektene vurderes og regnes med i den videre behandling.
- Vi har ikke hatt anledning til å gå gjennom de spesifikke tiltakenes kostnad. Våre bransje- og landsforeninger vil kommentere spesifikt innen sine områder, og vi regner også med at enkeltbedrifter gir synspunkter direkte.

4.3 Sammenligning av utslippsreduksjoner i 2020

I tabell 1 er det gjort en sammenstilling av reduksjonspotensialet i Næringslivets klimahandlingsplan (”innenfor forsvarlige økonomiske rammer”) og de menyene Klimakur setter sammen som eksempler på tiltak som vil oppfylle reduksjonsmålet på 15 mill t CO₂e.

Tabellen forteller om stor grad av samstemmighet med sektorvise vurderinger i Næringslivets klimahandlingsplan, bortsett fra transport og industri.

Tabell 1: Sammenligning av reduksjonspotensialet i Næringslivets klimahandlingsplan og i Klimakur 2020 (mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020)

Sektor	Næringslivets klimahandlingsplan	Klimakur M1 Avgifter	Klimakur M2 Regulering og støtte	Klimakur M3 Skjerme industrien	Klimakur M4 Kvoter m.m.
Olje og gass	1	0,6	0,9	0	0,4
Bygg, anlegg og eiendom	3	2,0	2,2	2,1	2,1
Transport	4	2,2	2,6	5,2	3,7
Industri	1	3,7	2,4	2,3	2,3
CCS	0	1,5	1,8	0	1,5
Skogbruk, landbruk og annet	3	2,2	2,3	2,5	2,4
Opptak i skog		3,0	3,0	3,0	3,0
SUM	12	15,2	15,2	15,1	15,4

Noen kommentarer til vurderingene i Næringslivets klimahandlingsplan og menyforslagene i Klimakur:

- Innen olje- og gass er det stor grad av samstemmighet, bestemt av kostnadseffektivitet. Næringslivets klimahandlingsplan vurderte storskala elektrifisering av eksisterende offshoreinstallasjoner som teknisk mulig, men uforholdsmessig dyrt og ikke å anbefale. Klimakur 2020 følger samme linje.
- Innen bygg, anlegg og eiendom er det også stor grad av felles vurderinger. Næringslivets klimahandlingsplan angir et noe høyere potensial knyttet til utfasing av fossil basert oljefyring, men avviket er også knyttet til kategorisering.
- Innen transport er næringslivet mer teknologioptimist enn Klimakur, men vurderingene følger samme spor knyttet til effektivisering, biodrivstoff og ny teknologi i form av el- og hybridløsninger.
- Et stort avvik kommer på industrisektoren. Klimakur angir mye større reduksjon for prosessindustrien. Dette skyldes at mange tiltak i prosessindustrien har kostnader opp til 1100 kr/t CO₂e, men dette er tiltak som i realiteten fører til nedlegging/utflugging. Dette er bekymringsfullt.
- Næringslivets klimahandlingsplan sier at det ikke er sannsynlig at CCS er implementert i stor skala innen 2020. Klimakur angir et potensial på 1,5 mill. t CO₂e i prosessindustrien, noe som etter vårt syn er for optimistisk.
- For skog, landbruk og andre tiltak opererer Næringslivets klimahandlingsplan med en rund sum på 3 mill. t CO₂, mens Klimakur i tillegg også har med andre spesifiserte tiltak innen landbruk, skog, avfall m.m. Næringslivets klimahandlingsplan har ikke overestimert tiltak i disse sektorene.

4.4 Sammenligning av virkemidler

Næringslivets klimahandlingsplan foreslo seks områder som utgangspunkt for praktisk handling. Tabell 2 gir en sammenligning av disse og vurderingene i Klimakur. Det understrekes at både Klimakur og Næringslivets klimahandlingsplan foreslår mulige virkemidler, men ingen av dem har foretatt en helhetlig virkemiddelanalyse.

Sammenstillingen tyder på at økte avgifter for utslipp er et sentralt virkemiddel for Klimakur. Selv om også Klimakur 2020 peker på klimafond som et interessant nytt virkemiddel, er inntrykket at Klimakur vil basere denne ordningen på nye eller økte avgifter, slik at den fremstår som provenynøytral. Dette er virkemiddelløsninger næringslivet ikke slutter seg til. Det forutsettes at den videre behandlingen har en bredere virkemiddelmeny for klimapolitikken.

Tabell 2: Sammenligning av virkemidler

Virkemidler for handling	Næringslivets klimahandlingsplan	Klimakur
Energieffektivisering i eksisterende bygg	<ul style="list-style-type: none"> - Rettighetsbaserte insentiver - Skattefradrag, avskrivninger - Sertifikatordninger 	<ul style="list-style-type: none"> - Statlig tilskudd - Økt CO₂-avgift - Skattefradrag
Mer fornybar energi	<ul style="list-style-type: none"> - Leverandørutvikling - Grønne sertifikater 	<ul style="list-style-type: none"> - Utenfor mandatet - Mer biodrivstoff - Lite behov for ny fornybar elektrisitet
Konverteringsmekanisme for nasjonale tiltak med internasjonal klimaeffekt	<ul style="list-style-type: none"> - Synliggjøre effekter av tiltak i Norge 	<ul style="list-style-type: none"> - Omtales som viktig, men vurderes som utenfor mandatet
Klimafondet – stimulere innføring og utvikling av teknologi	<ul style="list-style-type: none"> - Avtaler - Teknologitvikling - Basert på CO₂-avgift offshore 	<ul style="list-style-type: none"> - Avtaler - Teknologitvikling - Nye avgifter
Endring av bilavgiftene	<ul style="list-style-type: none"> - Engangsavgift og årsavgift - Avgiftsfritak biodrivstoff 	<ul style="list-style-type: none"> - Engangsavgift og årsavgift - Mer avgifter
Klimatiltak utenfor Norge	<ul style="list-style-type: none"> - Markedsutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - Utenfor mandatet

For næringslivet er det en del grunnleggende forutsetninger som må legges til grunn for virkemiddelbruken:

- EUs kvotesystem/øvrige klimalovgivning må være grunnsteinene for de utslippskilder som omfattes av kvotesystemet, jfr. klimaforlikets hovedregel.
- Unngå dobbeltregulering i størst mulig grad, med mindre det kan skje gjennom fremforhandlede avtaler som kan kombineres med for eksempel et klimafond.
- Karbonlekkasje er uheldig og gir i et globalt perspektiv økte klimagassutslipp, og de nasjonale virkemidlene må utformes for å unngå dette (tenke globalt – handle lokalt).

Dersom norske myndigheter ønsker å redusere utslippene innenfor områder omfattet av EU ETS utover det EUs kvotedirektiv legger opp til, kan dette oppnås ved å slette kvoter som ellers kunne være kjøpt av bedrifter til oppfyllelse av kvoteplikten. Ved å knytte kvotene til EU ETS kan man med rimelig sikkerhet si at det har ”samme effekt” som tiltak i Norge. Kjøp og sletting av kvoter i EU-systemet er derfor et alternativ til å oppnå utslippsreduksjoner der kostnadene er urimelig høye.

5. Sektorvurderinger

For næringslivet er det viktig at det legges til rette for gjennomføring av tiltak. Næringslivets klimapanel utarbeidet sektorvise temahefter for å belyse hva som kunne gjennomføres av tiltak innen 1-4 år, på mellomlang sikt frem til 2020, og på lang sikt, med tilhørende virkemidler for realisering. For spesifikke synspunkter henvises til disse. Nedenfor er gitt noen sektorvise kommentarer til Klimakur-rapporten.

5.1 Transport

Transport er en viktig del av samfunnets infrastruktur. Infrastrukturen må kraftig forbedres, men forfall over mange år gjør at opprustingen vil ta 30-40 år. Klimakur foreslår mange tiltak i transportsektoren, men gir ikke tilhørende gjennomførbare virkemidler.

- Klimakur forslår å overføre gods fra vei til bane- og sjøtransport. Jernbanens infrastruktur er nedslitt og har dårlig fremføringskapasitet. Næringslivet har i 2009/10 vært nødt til å overføre gods fra bane til vei. Næringslivet etterlyser langsiktig gjennomføringsevne.
- Det må satses på kollektivtrafikk i de større byene, slik at kollektivløsningene fremstår som attraktive. NHO har foreslått Kollektivløftet.
- Det offentlige må, som stor kjøper av transporttjenester, vektlegge miljøaspekter i sine anbudsspesifikasjoner.
- Satsing på biodrivstoff og kjøretøyteknologi (hybrid/elektrisk kjøretøy) gjennom avgiftsstimulanser er den mest virkningsfulle løsning frem mot 2030. Det er derfor feilslått politikk å endre avgiftsfritaket for biodiesel, slik Stortinget gjorde høsten 2009. Vedtaket innebærer at transportnæringen har redusert de sannsynlige utslippsreduksjonene i 2020 med 1 mill. tonn CO₂ i forhold til Næringslivets klimahandlingsplan, fra 4 til 3 mill t CO₂ per år. Avgiftene må vris betydelig mer fra kjøp til bruk og stimulere til anskaffelse av ny teknologi. For å håndtere plutselige markedsforstyrrelser, bør omleggingen skje gjennom små, hyppige og forutsigbare skritt.
- Potensialet for utslippsreduksjoner er vesentlig høyere i 2030 enn i 2020, blant annet fordi ny teknologi ikke vil utgjøre stor andel av kjøretøyparken i 2020. Innfasing av biodrivstoff viser betydningen av tidsaksen. Potensialet fordobles, og tiltakskostnadene per tonn reduseres til 1/3 fra 2020 til 2030 (for høyt ambisjonsnivå firedobles potensialet), Klimakur tabell 10-2, side 91. Dette forutsetter 2. generasjons biodrivstoff, som det er usikkert om det er mulig å industrialisere i særlig omfang før nærmere 2030 (Klimakur side 92).
- Luftfarten vil også være avhengig av 2. generasjons biodrivstoff. Målrettet forskning og teknologiutvikling må prioriteres. Ytterligere avgifter/fiskale virkemidler utover kvotekostnad er lite effektivt, vil ha høy samfunnsøkonomisk kostnad og anbefales ikke.

5.2 Petroleum

Offshorenæringen har dobbeltregulering (både kvoter og avgifter) og har hatt de sterkeste virkemidlene siden 1991. De billigste tiltakene er derfor gjennomført. Næringen er internasjonalt ledende i lave utslipp per produsert enhet.

- De tiltaksvurderingene og kostnadene som fremkommer i Klimakur er godt i samsvar med bransjens egne vurderinger og Næringslivets klimahandlingsplan.
- Karbonfangst og lagring på offshoreinstallasjonene vil bli meget kostbart, og teknologien må først utprøves på land.

- Elektrifisering kommer ut med høyere kostnader enn i tidligere studier, og gevinsten ved kraftsamkjøring er liten.
- De pågående og kommende energieffektiviseringstiltakene på 0,8 mill t. CO₂e fram til 2013 er ikke medtatt som tiltak i Klimakur (ligger i referansebanen), men ligger inne i Næringslivets klimahandlingsplan.

5.3 Industri

Innen industri er det 34 spesifiserte tiltak i Klimakur. Dette utgjør 1/3 av alle tiltakene/gruppene av tiltakene som er med i kostnadskurven. I Klimakurs fremstilling er det ingen annen sektor som har tiltakene så spesifisert som industrien. NHO har ikke kvalitetssikret beregninger og vurderinger knyttet til prosjektene, men dette må gjøres i det videre arbeidet med Klimakur.

- I følge Klimakur, er det en del både lønnsomme og billige tiltak som kan gjennomføres. Det må bringes klarhet i hvorfor så ikke skjer.
- En stor del av reduksjonen er basert på overgang til trekull. De realistiske forutsetningene og virkemidlene må vurderes. Klimakur sier at det er betydelig usikkerhet knyttet til produksjon, kvalitet og fremtidig pris. Med henvisning til den senere tids usikkerhet mht. samlet klimaeffekt knyttet til de ulike former for bioenergi, er det også nødvendig å gjennomføre en helhetlig klimaanalyse av den sterke satsingen på trekull.
- Etter 2013 ventes mesteparten av industrien omfattet av EUs kvotesystem. Klimakur forventer at et utvidet kvotesystem fra 2013 vil utløse en utslippsreduksjon på cirka 1,5 million tonn i form av tiltak som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, Klimakur side 137.
- Alternative virkemidler som generell CO₂-avgift og skjerpet regulering vil kunne redusere utslippene betydelig, men medføre økte kostnader, redusert konkurransevne og omfattende nedleggelse av kraftintensiv industri. En slik politikk er Norge ikke tjent med, og den vil føre til økte globale klimagassutslipp.
- Klimafond/-avtale kan gi større og raskere utslippsreduksjoner i industrien, forutsatt det finnes en tilfredsstillende finansieringsordning. Klimakurs forslag om at industrien skal finansiere fondet vil føre til redusert konkurransevne og karbonlekkasje.

5.4 Fangst og lagring av CO₂

Av de 55 studerte alternativene, ender Klimakur opp med 10 prosjekter/kombinasjoner i sin kostnadskurve.

- Basert på erfaringene med CCS-prosjekter så langt, vurderer NHO kostnadsestimatene i Klimakur til å være for optimistiske. Vi merker oss derfor vurderingene i rapporten, som sier at "Kostnadsestimater for fangst av CO₂ fra røykgass har over tid vært stigende", og "... det er betydelig risiko for at kostnadene kan bli enda høyere enn estimatene som hittil er presentert, og som denne analysen er basert på", Klimakur side 144.
- CCS-teknologi er strategisk viktig for Norge, både som olje- og gassnasjon og med relativt mye karbonintensiv prosessindustri. NHO mener det er riktig at Norge satser offensivt på å utvikle denne teknologien.
- CCS knyttet til landbaserte anlegg må utredes ytterligere. Med det reduksjonspotensialet som Klimakur benytter, er bedre kunnskap både om teknologi og økonomi nødvendig.

- CCS-tiltak har så høy pris at de ikke innen de kommende 10-15 år vil realiseres gjennom avgifter eller kvoteregime. Klimakurs analyse bekrefter dette. Det kreves derfor spesielle ordninger, som klima/miljøteknologifond, subsidiering eller full statlig finansiering.

5.5 Kraft og varme

Klimakur vurderer omfanget av fjernvarme til å øke fra 2,8 TWh i 2007 til 6,6 TWh i 2020. Der fjernvarme baseres på fornybar energi og gjenvinning og er konkurransedyktig, er dette et godt klimatiltak.

- Vi merker oss Klimakurs formulering om at ”Innføring av fjernvarme i et område erstatter direkte bruk av en miks av olje, gass, ved og elektrisitet, som i sum har en viss utslippsintensitet (CO₂ per energienhet). Det er ikke gitt at utslippsintensiteten i byggene samlet sett er høyere enn utslippsintensiteten i fjernvarmeanlegget”, Klimakur side 152.
- Eksisterende virkemidler er ikke tilstrekkelig til å sikre at all bruk av fossile brensler i fjernvarmeanlegg fases ut. Kombinasjon av konsesjonspraksis og skjerpede krav for offentlig støtte bør benyttes, Klimakur side 154.

5.6 Bygg

I bygg er det erstatning av fossil energi med energibærere fra fornybare kilder som reelt sett medfører utslippsreduksjon, både i liten og stor skala.

- Bruk av fossil energi kan reduseres ved å legge om til for eksempel varmpumper eller bioenergi. Klimakur legger i for stor grad opp til bruk av bioenergi som alternativ fremfor andre utslippsfrie energibærere.
- Klimakur anser ikke elektrisitet som alternativ til utfasing av olje, ut fra det som står skrevet (Klimakur s. 155). NHO er uenig i dette. Elektrisitet er en CO₂-fri og konkurransedyktig energibærer.
- Energieffektivisering av elektrisitet i bygg kan spare 10 TWh per år. Næringslivet ønsker en rettighetsbasert insentivordning, heving av avskrivingsregler for rehabilitering av bygningskroppen fra 2 til 5 prosent og for tekniske installasjoner i bygg fra 10 til 20 prosent, og utvikling av markedsbaserte sertifikater.
- Energieffektivisering av elektrisitet er av de viktigste fysiske tiltakene på veien mot lavutslippsamfunnet, men gir ikke reduksjon av klimagassutslipp i Norge. 10 TWh spart elektrisitet tilsvarer 5-8 millioner tonn CO₂ dersom denne energien erstatter fossile energikilder i Europa. Innenfor EUs kvotesystem betyr dette at det er mulig for EU å øke fremtidige reduksjonsmål (reducere kvotetaket). Tiltak som gjennomføres i Norge kan på denne måten bidra til å oppfylle reduksjonsmål i andre land. Det må utvikles transparente konverteringsmekanismer for å oppnå nasjonale mål med internasjonal effekt gjennom bruk av eksisterende markedssystemer. Dette sikrer at klimagassreduksjonen blir reell og kostnadseffektiv sammenlignet med mulige tiltak i Norge.

5.7 Jordbruk, skogbruk, avfall og fluorholdige gasser i produkter

I Næringslivets klimahandlingsplan gjorde vi ikke studier av disse sektorene, men støttet oss til vurderingene omkring opptak i skog som var relatert til klimaforliket.

- Klimakur ser et begrenset, men interessant potensial ved oppsamling av metan og ved forbrenning av biologisk avfall som kan erstatte fossil energi. Dette bør følges videre opp.

- Et materialgjenvinningsmål på 40 prosent for all plast er beregnet å gi en utslippsreduksjon på 90.000 tonn og bør studeres videre.
- Tilsvarende er det et potensial på cirka 500.000 tonn CO₂-ekvivalenter til 351 kroner/tonn for de fluorholdige gassene i produkter. Muligheten for etablering av et materialselskap synes å være en god ide.
- Klimakur legger opp til en ambisiøs satsing på biogass og biokull. For at dette skal bli en realitet, er det viktig at det følges opp med betydelige midler til forskning og utvikling.

6. Makroøkonomisk studie

De makroøkonomiske studiene i Klimakur viser konsekvensene av særskilte nasjonale utslippsmål, slik de er definert i klimaforliket:

- "... en samlet utslippsreduksjon på 12 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (pluss 3 for skog) nås ved en utslippspris for alle kilder på vel 1500 kr pr. tonn...", s. 236.
- "En isolert studie av EU ETS-virkemidlene, kombinert med de globale utslippsmålene og forpliktelsene landet har, gir kun en firedel av de innenlandske utslippsreduksjonene som skal nås i tråd med mandatet. De globale reduksjonene blir imidlertid de samme, men de nås til minst tre ganger så høy samfunnsøkonomisk kostnad, når innenlandske tilleggs mål kommer på toppen.", s. 237.
- Med utslippspris på 1500 kr/tonn vil 8,2 millioner tonn av utslippsreduksjonene være i kvotepliktig sektor, hvorav 1,9 millioner tonn fra petroleumssektoren. 3,8 millioner tonn vil være nedskalering av aktivitetsnivået i industrien (Klimakur fig. 23.4, side 243).

Dette understreker igjen den helt spesielle kostnadsstrukturen vi har for tiltak i Norge, og viser nødvendigheten av virkemidler som kan ivareta industriens konkurranseevne.

7. Virkemiddelmenyer

Klimakur angir fire virkemiddelmenyer for å illustrerer hvordan de nasjonale målene i 2020 kan nås. De valgene Klimakur der gjør, bekrefter at konsekvensen av klimaforliket lett blir at den globalt konkurranseutsatte industrien nedlegges og flytter ut av Norge dersom ikke avbøtende tiltak settes inn.

For å opprettholde konkurransekraften i norsk næringsliv, mener NHO derfor at det må brukes noen grunnleggende prinsipper i norsk klimapolitikk:

- *Kostnadseffektivitet*, ved at kvotesystemet og dets internasjonale kvotepris er grunnlaget for valg av nasjonale tiltak. Her viser Klimakurs samfunnsøkonomiske analyser at de innenlandske tilleggs målene som klimaforliket representerer, koster minst tre ganger så mye som å nå målene gjennom globale reduksjoner.
- *Styringseffektivitet*, ved at nødvendige tiltak for å nå målene, men som har kostnader utover kvotesystemets pris, finansieres gjennom spesielle ordninger, som for eksempel et klimafond. Vi støtter derfor Klimakur som anbefaler klimafond, men det kan ikke finansieres av industrien selv.

- *Konkurranssevne*, ved at globalt konkurranseutsatt industri ikke pålegges kostnader som reduserer industriens konkurransedyktighet på kort eller lengre sikt. Dette betyr at kostbare tiltak hvor en vesentlig del av kostnadene er økte driftskostnader, nedprioriteres i forhold til tiltak hvor investeringene bidrar til å styrke konkurranseposisjonen i en verden med reduserte klimagassutslipp. Tiltak som innebærer økte driftskostnader vil, selv om disse i en periode (for eksempel fram til 2020) finansieres fra et fond, føre til svekket konkurransevne når støtten faller bort.
- *Næringsutvikling* må være en sentral drivkraft i utviklingen av lavkarbonsamfunnet. Dette krever langsiktig FoU og demonstrasjonsprosjekter med betydelig offentlig innsats innen strategisk prioriterte områder. Et miljøteknologifond vil være et kraftfullt virkemiddel. Klimakur er skuffende svak i sin omtale på dette området. Regjeringens annonserte satsing på 500 mill. kr. til miljøteknologi for årene 2011-2013 er positiv. Vi forventer at Regjeringens strategisk råd for miljøteknologi kommer med ytterligere konkrete anbefalinger.

8. Avslutning

Klimakur bekrefter at det ikke finnes enkle tiltakspakker som raskt og billig bringer oss frem til Klimaforlikets mål om å redusere utslippene av klimagasser i Norge til 42-44 millioner tonn CO₂e i 2020. Riksrevisjonens rapport (Dokument 3:5(2009-2010)) synliggjør at det vil være vanskelig å nå målene i 2020. Det vil både være kostbart og i konflikt med andre politiske målsettinger knyttet til for eksempel bosetting, næringsstruktur og sysselsetting.

En utslippsreduksjon på 12 millioner tonn CO₂e (+3 for skog) i forhold til referansebanen vil medføre marginalkostnader på minst 1100-1500 kroner per tonn CO₂e, det vil si 3-4 ganger antatt kvotepris i 2020. Dette skyldes bl.a.:

- Manglende reduksjonsmuligheter i energiproduksjonssektoren og liten effekt av energieffektivisering på grunn av vår spesielle situasjon med fornybar energi.
- Frivillige avtaler mellom industrien og myndighetene har gitt målrettede og betydelige reduksjoner.
- Innføring av CO₂-avgift i 1991 har ført til at de rimeligste tiltakene er gjennomført i offshoreindustrien.
- Referansebanen inkluderer allerede flere tiltak som skal gjennomføres fremover.

Det er også viktig å understreke at både modellene og kostnadsberegningene ikke inkluderer følgekostnadene som vil påløpe når ressurser skal flyttes mellom regioner, næringer og anvendelser. Omstillingskostnadene som følge av nedlegging av energiintensiv industri vil være betydelige, ikke bare økonomisk, men også menneskelig.

Det må kunne reises spørsmål om det, ut fra at klimautfordringene er globale, er riktig å gjennomføre svært dyre nasjonale tiltak istedenfor å gjøre tiltak i andre land og dermed bidra til større globale utslippsreduksjoner. Som alternativ til et kvantumsmål for hvor mye de nasjonale utslippene skal reduseres, kan det settes opp et prismål, det vil si hvor store kostnader man er villig til å betale per tonn redusert for eksempel sammenlignet med internasjonal kvotepris. En slik angrepsmåte ville både sikre bedre nasjonal kostnadskontroll, øke mulighetene for at tiltakene faktisk blir realisert og gi mer forutsigbarhet for de aktørene som skal gjennomføre tiltak.

Klimakur har gitt oss et bedre grunnlag for en mer realistisk vurdering av nasjonale klimatiltak. Det er behov for å utrede nye virkemidler som gir tilstrekkelig samsvar mellom mål og realistiske forutsetninger for å nå dem. Det er ingen grunn til å vente med å tilrettelegge den innsatsen fremover. NHO beklager derfor at den nye Stortingsmeldingen om klima er utsatt med ett år til høsten 2011. Tidsrammen frem til 2020 er allerede kort. Skal det være noen mulighet til å realisere målene, må det umiddelbart startes arbeid med et klima- og miljøteknologifond, og med en utviklingsplan som leder til gjennomføring av tiltak. NHO mener at det ikke foreligger andre alternativer til et klimafond enn å vurdere klimaforlikets ambisjonsnivå, enten kvantitativt når det gjelder nasjonale utslippsreduksjoner, eller tidsmessig når de kan gjennomføres.

Manglende resultater av klimatoppmøtet i København i desember 2009 og påtrengende utfordringer knyttet til finansuro, kan for en tid fortrenge klimaspørsmålet på den internasjonale arena. Klimautfordringen må likevel håndteres. I tiden fremover må Norge og norsk næringsliv vise driv og styrke ved å utvikle nye kommersielle løsninger og forretningsmodeller for posisjonering i et kommende marked.

NHO ser frem til videre dialog og samarbeid.

Vennlig hilsen

NÆRINGS-LIVETS HOVEDORGANISASJON



John G. Bernander
Administrerende direktør