

Finansdepartementet  
Skattelovavdelingen  
Att. Seniorrådgiver Grethe H. Dahl

Oslo 31. mai 2007

Høringsuttalelse fra Norsk Bioenergiforening (NoBio):

## **Forslag til endring av Forskrift om særavgifter, (FOR 2001-12-11 nr 1451)**

Uttalelsen er inndelt på følgende måte:

1. Bakgrunn
2. Avgiften som klimapolitisk virkemiddel
3. Avgiftens overordnede målsetning
4. Konklusjon

### **1. Bakgrunn**

I Statsbudsjettet for 2007 vedtok Stortinget å innføre CO<sub>2</sub>-avgift på gass til oppvarming av boliger og næringsbygg. Formålet fra stortinget med å innføre CO<sub>2</sub>-avgift også for naturgass og LPG var **å hindre at gass til oppvarming utkonkurrerer andre mer miljøvennlige alternativer, for eksempel biobrensler**. Norsk Bioenergiforening ser svært positivt på dette formålet med avgiften: Uten CO<sub>2</sub>-avgift også på naturgass og LPG er risikoen for at gass utkonkurrerer bioenergi i høy grad til stede.

Naturgass og LPG til oppvarming har frem til nå vært fritatt for CO<sub>2</sub>-avgift. NoBio erfarer at oppvarmingsløsninger basert på bioebrensel gjentatte ganger taper i markedet til fordel for gass. Det er viktig å merke seg at dette ofte skjer i områder der bioenergi-løsningen i utgangspunktet er samfunnsøkonomisk lønnsom, ofte til og med *mer samfunnsøkonomisk lønnsom* enn naturgass. (Dette vil bli beskrevet nærmere senere i uttalelsen).

For å hindre at gass utkonkurrerer miljøvennlig og samfunnsøkonomisk lønnsom bioenergi er det avgjørende at både avgiftens nivå og omfang bidrar til å sikre lønnsomme bioenergi-løsninger konkurranskraft. Dette betyr at avgiften må omfatte de markedene der bioenergi er et alternativ, og samtidig være av en størrelse som gjør bioenergi konkurransedyktig på pris.

I tillegg er det viktig å se avgiften som et klimapolitisk virkemiddel. Avgiften skal bidra til CO<sub>2</sub>-reduksjoner i de sektorene kvotesystemet ikke dekker. Norsk Bioenergiforening vil derfor konsentrere denne uttalelsen rundt to vesentlige momenter, som begge er avgjørende for at avgiften skal virke etter formålet:

1. Avgiften som klimapolitisk virkemiddel
2. Avgiftens effekt i forhold til formålet; å hindre at gass utkonkurrerer bioenergi

## 2. Avgiften som klimapolitisk virkemiddel

Vi ser at avgiftnivået ikke er en del av forskriftsteksten. Likevel har vi i punkt 2 a) valgt å kommentere avgiftnivået, fordi nivået i så stor grad influerer på både formålet med selve avgiftsendringen, og avgiftens effekt i klimapolitikken.

Utgangspunktet for en CO<sub>2</sub>-avgift bør være at alle CO<sub>2</sub>-utslipp belastes likt, uavhengig av energibærer og uavhengig av utslippskilde. Dette innebærer at CO<sub>2</sub>-avgiften på naturgass bør være den samme pr enhet CO<sub>2</sub>-utslipp som for hhv. bensin, diesel, fyringsolje, parafin osv. Samtidig bør det ikke gis unntak for avgift for enkelte næringer, spesielt ikke der det er mulig å bruke alternative energibærere, som ikke gir CO<sub>2</sub>-utslipp.

### a) Avgiftnivået

En rapport nylig utarbeidet for Finansdepartementet støtter opp om NoBios klimapolitiske innvendinger: (Rapporten "En peer review av Norges politikk for bærekraftig utvikling", overrakt Finansministeren 20. mars d.å.). Etter ønske fra norske myndigheter har en ekspertgruppe fra Sverige og Uganda foretatt en gjennomgang av Norges arbeid med bærekraftig utvikling. I rapporten slår ekspertene fast at den norske CO<sub>2</sub>-avgiften ikke vil bidra til å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene på en kostnadseffektiv måte, fordi forskjellige energibærere og utslippskilder er avgiftsbelagt svært ulikt:

Ekspertene skriver i rapporten (s 26):

*"Hovedprinsippet for en CO<sub>2</sub>-skatt bør være at den skal være lik (per enhet CO<sub>2</sub>-utslipp) for alle brenslere (olje, kull og gass), og for alle utslippskilder (husholdninger og næringsliv). På den måten sikrer man kostnadseffektivitet"*

CO<sub>2</sub>-avgiften, slik den er foreslått i statsbudsjettet og gjennom forskriften, vil innebære følgende kostnad per CO<sub>2</sub>-enhet for de ulike energibærerne:

MINERALOLJE	203 kr per tonn
BENSIN	345 kr per tonn
LETT FYRINGSOLJE	203 kr per tonn
TUNG FYRINGSOLJE	172 kr per tonn
NATURGASS	201 kr per tonn
LPG	200 kr per tonn

CO<sub>2</sub>-avgiften varierer fra ca 170 kr tonnet til 345 kroner tonnet. Medregnet treforedlingsfiskemels- og sildemelsindustrien, som har halvert avgift, varierer avgiften fra 85 kroner tonnet til 345 kroner tonnet. NoBio kan ikke forstå at det er noen klimapolitisk begrunnelse for denne variasjonen.

I evalueringen av Norges politikk for Bærekraftig utvikling skisserer ekspertene hvordan CO2-avgiften bør utformes for å gi best effekt til minst mulig kostnad:

*”En kostnadseffektiv utformning av CO2-avgiften krever betydelige forbedringer. Det høyeste nivået på CO2-avgift i Norge ligger i dag vesenlig høyere enn forventet pris på CO2-kvoter i Kyotoprotokollen. Hvis Norge vil føre en mer ambisiøs politikk enn den som følger av dette prisnivået kan man velge å gradvis øke samtlige CO2-avgiftssatser til det høyeste nivået, det vil si til et nivå som ligger over prisen på internasjonale utslippskvoter. Norge kan i neste omgang bruke de økte skatteinntektene til å senke det allmenne skattenivået; alternativt kan de økte inntektene for eksempel brukes til en generell satsing på klimavennlig teknologi.*

### **b) Avgiftens virkeområde**

Departementet foreslår å avgrense avgiften til å omfatte oppvarming av boliger og næringsbygg. Dette innebærer at bruk av gass til å dekke varme- og prosessbehov i industri under 20 MW ikke blir belastet med noen CO2-kostnad. (Industri over 20 MW kommer inn under CO2-kvotestystemet, og vil således måtte betale for sine CO2-utslipp). I tillegg til dette unntaket for industri under 20 MW, foreslår departementet å gi fritak for avgiften også for veksthusnæringen.

Unntaket for veksthus og industri innebærer en konkurransevridning, der disse to næringene blir de eneste som slipper å betale noen CO2-kostnad for sine utslipp – vel og merke *kun hvis de velger naturgass eller LPG som energibærere*. At bruk av olje er avgiftsbelagt, både i veksthus og industri, mens bruk av gass får avgiftsfritak, fremstår som svært urimelig. Hvis norsk klimapolitikk i det hele tatt skal ta i bruk CO2-avgift og kvoter som virkemiddel, bør alle fossile energibærere tillegges avgift.

Oppstillingen under viser tydelig dette hullet i avgiftssystemet.

	Prosess < 20 MW	Prosess > 20 MW	Varme < 20 MW	Varme >20 MW
Gass	Fritak	Kvote	avgift	Kvote
Olje	avgift	Kvote	avgift	Kvote

Norsk Bioenergiforening ser ingen klimapolitisk begrunnelse for hvorfor veksthusnæringen og mindre industri skal være fritatt for CO2-kostnader ved bruk av naturgass og LPG. Vi ser heller ingen klimapolitisk grunn til at fritaket gis akkurat for gass og LPG, og ikke da også for kull og olje - andre klimaforurensende energibærere.

Vi vil også vise til at ESA har bedt norske myndigheter om å gi ytterligere informasjon om hvorfor det skal innføres CO2 avgift for bruk av naturgass bare til oppvarming, når andre sektorer er fritatt. De vil også se denne skatleggingen av gass opp mot hvordan andre energiformer er avgiftsbelagt. Vi vil påpeke at den samme argumentasjonen var aktuell ved valg av modell for gjeninnføring av elavgiften i 2004. Det ble valgt et system med differensiert elavgift, med full sats for alminnelig forbruk og lavsats for elektrisitet til produksjonsformål, som er godkjent i EU/ ESA. Vi mener at dette åpner for å se på lignende modeller for CO2 avgiften, som vil samsvare med råd fra ovennevnte rapporter.

***Som klimapolitisk virkemiddel bør CO2-avgiften på gass pålegges alle utslippskilder, uten unntak. Veksthus og prosessindustri under 20 MW bør dermed pålegges avgift i likhet med andre utslippskilder. Gapet i avgiftsnivå mellom ulike energibærere (bensin diesel,***

*fyringsolje, naturgass og LPG) bør jevnes ut ved at CO2-avgiften økes til 345 kroner per tonn også på diesel, fyringsolje, gass og LPG. For naturgass og LPG innebærer dette at avgiften bør justeres opp til hhv 80 øre per Sm<sup>3</sup> for naturgass, og 103 øre per kg LPG.*

### **3. Avgiftens overordnede målsetning**

Innledningsvis viste vi til at formålet fra Stortinget med å innføre CO2-avgift for naturgass og LPG er å hindre at gass til oppvarming utkonkurrerer andre mer miljøvennlige alternativer, for eksempel biobrensler, og at dette formålet er svært relevant: NoBios medlemsbedrifter erfarer gang på gang at bioenergi taper i konkurransen mot gass, til og med når bioenergiløsningen i utgangspunktet er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn naturgass.

#### **a) Avgiftsnivået**

Hovedårsakene til at lønnsom, fornybar oppvarming basert på bioenergi taper markeder til naturgass, er grundig behandlet i rapporten SID 06/499: "Konkurransflate mellom fjernvarme og naturgass", (en rapport utarbeidet for Enova SF av Xrgia, 22.01.07). I følge rapporten er årsaken grovt sett tredelt: For det første har bioenergiløsningene høyere investeringskostnader. For det andre vil investorer som er villige til å ta grunnlagsinvesteringen i større bioenergi-anlegg (fjernvarme/større nærvarme) ha behov for å sikre seg en relativt stor andel av varmekundene i området før investeringen er tilrådelig. En konkurrerende investor i gass-infrastruktur trenger ikke å ha sikret seg like stor del av kundegrunnlaget i det samme området før investeringen er tilrådelig. Denne forskjellen i såkalt "kritisk masse", der gass har lavere kritisk masse enn nær- og fjernvarme, betyr at det i en rekke tilfeller vil kunne etableres infrastruktur for gass i et område der varmemarkedet fortsatt ikke er tilstrekkelig stort til å utløse investeringsgrunnlaget for biovarme. Hvis gass først etableres i et område vil biovarme aldri kunne etableres lønnsomt i samme området, i følge rapporten. Dette gir gass en stor konkurransefordel i forhold til biobasert nær- og fjernvarme. For det tredje nyter naturgassen i mange områder godt av både kapitalsterke utbyggere, og synergieffekter fra leveranser til industrien. På den måten vil gass lettere kunne tilby rimelig oppvarming til boliger og næringsbygg i industriområder, selv når kundemassen ennå er lav.

Rapporten konkluderer med at tilbydere av naturgass står ovenfor langt lavere risiko enn tilbydere av biovarme – selv i soner der biovarme vil være den billigste løsningen for sluttbrukerne over tid. Rapporten tar utgangspunkt i en CO2-avgift på naturgass på 5 øre per kWh – og kommer likevel til denne konklusjonen. CO2-avgiften på naturgass og LPG til oppvarmingsformål er et av de viktigste virkemidlene for å unngå at gass etableres tidlig, og på den måten utradere biovarme. Med en CO2-avgift på 5 øre per kWh vil naturgass i følge rapporten ta mer enn halve fjernvarmemarkedet (i sentrumssonene). Utenfor sentrum vil gass og elektrisk oppvarming dominere, mens lokal biovarme vil utgjøre en marginal del av oppvarmingen.

***Konklusjonene i Xrgia-rapporten viser tydelig at avgiftsnivået må settes høyere enn 4,20 øre per kWh hvis man skal nå den overordnede målsetningen med avgiftsendingen: Å sikre at miljøvennlig energi ikke utkonkurreres av gass.***

Med optimal Enova-støtte er produksjonsprisen på biovarme nå mellom 50 øre og 65 øre per kWh, avhengig av blant annet type brensel og størrelsen på anlegget. Produksjonsprisen for gass i rørnett blir av Xrgia beregnet til ca 45 øre per kWh, uten avgift. Dette innebærer at CO<sub>2</sub>-avgiften på gass minst bør doubles - hvis den virkelig skal sikre at bioenergi ikke utkonkurreres av gass i oppvarmingsmarkedet.

#### **b) Avgiftens virkeområde**

Hvis avgiften skal virke etter formålet er det avgjørende at den utvides til også å omfatte veksthus og prosessindustri under 20 MW. Prosessindustri under 20 MW er et stort og attraktivt marked for bioenergi. For eksempel har næringsmiddelindustrien et energibruk på nesten ½ TWh gass og 1 TWh olje i året. Mye av denne energibruken kunne vært bioenergi. Problemet er også her, som i oppvarmingsmarkedet, at aktører som tilbyr bioenergi-leveranser til denne typen industri opplever å bli utkonkurrert av naturgass. Tilbyderne av naturgass nyter i mange av tilfellene godt av allerede etablerte leveranser til industrien, og har dermed mulighet til å tilby lavere energipris til mindre industribedrifter. Dessuten har tilbyderne av naturgass og LPG ofte sterke markedsaktører i ryggen; aktører som har finansiell mulighet til å inngå avtaler om lave energipriser i en innkjøringsfase.

Det er viktig at det ikke etableres et inntrykk av at naturgass er den mest miljøvennlige energibæreren til industri- og prosessformål. Bioenergi er et meget godt alternativ til gass, både i veksthus og i mindre industri med stort varme- eller dampbehov. Å unnlate disse to næringsgruppene vil gjøre fossil energibruk mer utbredt i veksthus og industri, på bekostning av bioenergi. Dette er ikke i tråd med den overordnede målsetningen for avgiftsendringen, som jo er å hindre at gass utkonkurrerer fornybar energi til oppvarmingsformål.

*For å sikre bioenergi konkurransekraft mot gass er det avgjørende at avgiftsnivået justeres opp, i første omgang opp til et nivå som tilsvarer CO<sub>2</sub>-avgiften på bensin. Dette innebærer en avgift på 80 øre per Sm<sup>3</sup> for naturgass, og 103 øre per kg for LPG. Avgiftsnivået bør senere justeres ytterligere opp. Avgiften bør også utvides til å omfatte alle konkurranseflater mellom bioenergi og gass / LPG. Veksthus og prosessindustri under 20 MW bør dermed omfattes av avgiften*

## **4. Konklusjon**

Norsk Bioenergiforening er svært positiv til at det nå kommer en CO<sub>2</sub>-avgift på naturgass og LPG i det norske varmemarkedet. Formålet med avgiften er å sikre fornybar energi konkurransekraft mot gass. Det er viktig at avgiften innrettes slik at dette formålet nås. Samtidig er det viktig at avgiften, som klimapolitisk virkemiddel, ikke virker konkurransevridende. NoBio opplever at både avgiftsnivået og unntaket for veksthus og prosessindustri under 20 MW utvanner formålet med avgiften: Fornybar energi sikres ikke tilstrekkelig konkurransekraft i forhold til gass. Klimapolitisk virker avgiften konkurransevridende, både fordi veksthus og mindre prosessindustri er fritatt for avgift, og fordi gass og LPG blir pålagt lavere klimakostnad enn bensin, diesel og fyringsolje.

For å sikre at avgiften blir målrettet og kostnadseffektiv, bør avgiftsnivået justeres opp til hhv 80 øre per Sm<sup>3</sup> for gass og 100 øre per kg for LPG. Avgiften bør dessuten utvides til også å omfatte veksthus og prosessindustri under 20 MW.

Vennlig hilsen  
Norsk Bioenergiforening

Cato Kjølstad /s/  
Daglig leder

Kari Asheim /s/  
Næringspolitisk rådgiver