



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

**Administrerende direktør/
Director General**

Kongens gt. 6
P.b. 8131 Dep.
NO-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 49 90
Fax: +47-21 09 49 98

Oslo, 14.07.2004
Deres ref.: 200202840, Vår ref.: 04/1574
Saksbehandler: Gisle Haakonsen og Knut Einar Rosendahl
Seksjon for miljøstatistikk

Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no

Forslag om lov om kvotehandel med klimagasser. Høringsuttalelse

Vi viser til brev fra Miljøverndepartementet av 28. juni 2004 der Statistisk sentralbyrå (SSB) blir bedt om å avgi høringsuttalelse i forbindelse med forslag om lov om kvotehandel med klimagasser.

Flere enheter i SSB jobber med statistikk og analyser knyttet til utslipp av klimagasser. SSB er i dag sammen med Statens forurensningstilsyn (SFT) ansvarlig for å beregne utslipp til luft som rapporteres i forbindelse med forpliktelsene i FN's klimakonvensjon (UNFCCC) / Kyotoprotokollen. Forskningavdelingen har gjennom en årrekke gjort en omfattende økonomisk forskning om klimagassutslipp og kvotehandel.

På bakgrunn av vårt ansvar for utslippsstatistikk har SSB derfor en spesiell interesse av å sikre at utslippstallene, aktivitetsdata og annen informasjon som framkommer via kvotesystemet er egnet til å bli brukt i forbindelse med landets internasjonale rapportering. Erfaringsmessig øker kvaliteten på utslippsdata når tallstørrelsene må dokumenteres og kobles opp mot kostnader. Vi ser derfor på kvotesystemet som en mulighet til å forbedre det norske klimagassregnskapet, noe som er viktig for å kunne måle hvorvidt Norge overholder Kyotoforpliktelsen.

Mye er ennå ikke fastslått, og tida er knapp

SSB konstaterer at det ved høringsfristen er 4,5 måneder igjen før et kvotesystem skal være etablert og 6,5 måneder til kvotene skal være tildelt. Dette stiller sterke krav til planlegging og framdrift, i en situasjon mange beslutninger gjenstår. Lovteksten henviser flere steder til forskrifter, og disse skal også utarbeides og gjerne høres. Vi ser derfor en fare for at kvotesystemet kan bli forsinket, og at "introduksjonsperioden" fram til etablering av forpliktende internasjonalt system fra 2008 som følge av det, blir i korteste laget.

God kvalitet på utslippstallene er en forutsetning for at kvotesystemet skal fungere

Når lovteksten og våre kommentarer leses, må det huskes på at når utslippstall for CO₂ omtales, så er alle tall usikre - mer eller mindre. Dette er ikke størrelser som er eksakt målt, men som beregnes av bedriftene med ulike metoder. For noen typer utslipp kan bedriftene beregne utslippet sitt relativt nøyaktig, mens tallene for andre typer utslipp vil ha større usikkerhet.

I rapportering til internasjonale miljøavtaler skal tallene beregnes på nytt (inklusive rekalkulering/tilbakeregning av tidligere rapporterte tall) når ny informasjon kan øke kvaliteten på tallene. Når man foretar en tilbakeregning, så skal dette gjøres for hele tidsserien slik at denne blir konsistent. Hvis forskning viser at en utslippsfaktor for CO₂ har vært feil, så skal dette rettes opp ikke bare for det siste året, men for alle beregningsår (dvs. i hvert fall tilbake til 1990).

Også for et kvotesystem er det viktig å ta inn over seg begrepene konsistens og tilbakeregning og ha et bevisst forhold til dem. Vi har forståelse for at utslippstallene for bedriftene på et tidspunkt må låses i kvotesystemet for at dette skal bli håndterbart og forutsigbart. Men det må likevel sikres at bedriftene også fortsatt tilbakeregner sine utslipp. Vi må heller da leve med at det i noen tilfeller vil figurere to tall for en enkelt bedrift for et enkelt år - ett tall for utslipp i henhold til kvoteloven og ett tall til bruk i SFTs kontrollvirksomhet og utslippsregskapet til SSB/SFT. På grunn av internasjonale retningslinjer vil tallgrunnlaget fra kvotesystemet ellers ikke kunne inngå i Norges rapportering til UNFCCC/Kyoto.

Om tildelingsmåte, avgrensning av kvotesystemet m.m. (lovens kap. 1 og 2)

Kvotesystemet burde vært mer omfattende fra start

Høringsnotatet bærer sterkt preg av at man ønsker å knytte det norske kvotesystemet for 2005-7 opp mot EUs kvotesystem. Dette er forståelig, men samtidig uheldig fordi man da i liten grad klarer å gjøre norsk klimapolitikk mer konsistent og kostnadseffektiv. Viktige aspekter i så måte er at det foreslåtte kvotesystemet kun vil omfatte ca. 10 prosent av landets totale klimagassutslipp, samt at tildelingen av utslippskvoter vil være gratis.

Det foreslåtte kvotesystemet vil derfor i liten grad påvirke norske klimagassutslipp i perioden 2005-7, og vil først og fremst fungere som en prøveperiode fram mot 2008 når Kyotoprotokollen og et internasjonalt kvotesystem trer i kraft. Det er viktig at man legger opp til et klart mer kostnadseffektivt system fra og med 2008. Da vil det være langt enklere å inkludere flere utslipp i det norske kvotesystemet. Samtidig bør det jobbes overfor blant annet EU for at færrest mulig kvoter tildeles gratis fra og med 2008.

Gratiskvoter favoriserer forurensende bedrifter

Gjennom omfattende økonomisk forskning de siste ti årene er det grundig dokumentert at kostnadene ved et kvotesystem kan reduseres betydelig dersom kvotene auksjoneres framfor å tildeles gratis. Det er flere grunner til dette. En viktig grunn er at staten får inntekter som kan brukes til å redusere andre vridende skatter. En annen grunn er at gratiskvoter opprettholder en sektorfordeling som favoriserer forurensende bedrifter, og det er vanskelig å velge en tildelingsmekanisme som ikke virker vridende (spesielt på mellomlang sikt). Forslaget om at tildelingen skal justeres i henhold til planlagte endringer i aktivitetsnivå forsterker dette momentet - insentivene til å investere i forurensende næringer blir lite endret.

Endelig går systemet med gratis tildeling på tvers av prinsippet om at 'forurenser betaler', et prinsipp som myndighetene ellers legger til grunn. Det er fullt mulig at bedrifter som slipper ut store mengder CO₂, vil kunne tjene på kvotesystemet, dersom det er lave kostnader knyttet til å redusere utslippene og tildelingen er relativt romslig. Dette kan bety at påstanden i høringsnotatet (s.3) om at "innføringen av kvotesystemet [innebærer] en skjerpning av virkemidlene overfor de kvotepliktige virksomhetene" ikke vil stemme for alle bedrifter.

I høringsnotatet argumenteres det med at man ikke ønsker å bidra til nedleggelse av bedrifter i fasen 2005-7, dvs. før Kyoto-perioden, samt at EU krever gratis tildeling av minst 95 prosent av kvotene. Det er derfor forståelig at man i hovedsak satser på tildeling i perioden 2005-7, men adgangen til å auksjonere 5 prosent av kvotene bør benyttes. Dette vil ikke føre til nedleggelse, man får erfaring med auksjonering av kvoter, og man beveger seg i riktig retning i forhold til hva som er effektiv virkemiddelbruk. Fram mot Kyoto-perioden 2008-12 bør man jobbe for at flest mulig av kvotene auksjoneres bort.

Avgiftspolitik, avtaleverk og kvotepolitikk bør samordnes

Utslipp som i dag har CO₂-avgift er foreslått ikke å inngå i kvotesystemet i 2005-7, selv om slike utslipp inngår i EUs kvotesystem. Begrunnelsen er at man ser for seg en lavere kvotepris enn det dagens CO₂-avgift er, og dermed en svekkelse av gjeldende miljøpolitikk. Dette er i og for seg greit for denne perioden, men man bør sikte på å inkludere disse utslippene i kvotesystemet fra og med 2008.

Utslipp fra prosessindustrien som ikke er inkludert i EUs kvotesystem, foreslås heller ikke å inngå i Norges kvotesystem. I stedet er det utformet en avtale mellom MD og Prosessindustriens landsforening (PIL) om en konkret reduksjon i utslippene innen 2007. Begrunnelsen for å utelate disse utslippene fra kvotesystemet er ifølge Høringsnotatet (s.1) at man ikke ønsker å innføre særnorsk kvoteplikt for bransjer hvor konkurrenter i EU ikke får kvoteplikt. For bransjen som helhet er det imidlertid ikke grunn til å forvente dårligere konkurranseforhold ved et kvotesystem enn ved avtalen som er inngått mellom MD og PIL, dersom tildelingen av kvoter er av samme størrelsesorden som det avtalen tilsvarer.

I høringsnotatet legges det også opp til en stramhet i kvotesystemet som er i tråd med avtalen med PIL. Bedrifter som reduserer sine utslipp i tråd med ambisjonene, vil slippe å kjøpe kvoter ut over det som er tildelt, og dermed få uendret konkurransekraft. Innad i bransjen vil det imidlertid kunne oppstå forskjeller – bedrifter som reduserer mer enn hva de samlede ambisjonene tilsier, vil komme bedre ut i et kvotesystem, mens det motsatte gjelder for bedrifter som reduserer mindre.

Som det står i høringsnotatet (s.4), vil det være kostnadsbesparende å inkludere flest mulig utslippskilder i kvotesystemet. De utslippene det her er snakk om, utgjør en stor andel av Norges totale klimagassutslipp, faktisk større enn de samlede utslippene som er tenkt å inngå i det foreslåtte kvotesystemet. Det er derfor uheldig dersom disse utslippene ikke inkluderes, gitt at det aksepteres av EUs system (CO₂-utslippene kan trolig inkluderes). Dersom de ikke kan knyttes til EUs kvotesystem, bør det vurderes å opprette et parallelt kvotesystem for disse utslippene - et slikt system vil heller ikke gi endret konkurranseforhold for prosessindustrien som helhet sammenlignet med avtalen som er inngått.

Sett fra det norske utslippsregnskapets ståsted er det positivt om bedriftene som omfattes av PIL-avtalen og som med det foreslåtte opplegget ikke vil få kvoteplikt, likevel kan få et opplegg for rapportering og kontroll tilsvarende det som opprettes for de kvotepliktige. Dette vil føre til bedre utslippsdata og bedre kvalitet på det norske utslippsregnskapet og rapporteringen til FNs Klimakonvensjon. Dette vil altså gjelde uavhengig av om det blir et parallelt kvotesystem for disse utslippene eller om det bare er opplegget for rapportering og kontroll som blir parallelt.

Langsiktige signaler bør gis nå

I perioden 2005-7 har ikke Norge noen internasjonale forpliktelser ift. utslipp av klimagasser. Det betyr at dersom myndighetene har en romslig tildeling av kvoter, vil norske bedrifter kunne selge en del av disse videre til bedrifter i EU. I motsatt fall vil norske bedrifter måtte kjøpe kvoter fra utlandet. Det totale omfanget av kvoter (som selvsagt er gratis å produsere for Norge) vil dermed påvirke Norges handelsoverskudd med utlandet. Hvis man ser bort fra miljøaspektet, er det derfor sterke incentiver for hvert enkelt land til å utstede så mange kvoter som mulig i denne perioden. Dette ser man også i de nasjonale allokeringssplanene (NAP) til EU-landene, der tildelingen er svært romslig.

Fra og med 2008 vil situasjonen være helt annerledes. Da vil en romslig tildeling av kvoter til de bedriftene som omfattes av kvotesystemet medføre en tilsvarende stram begrensning på andre utslippskilder, ev. på norske myndigheters kjøp av utslippskvoter fra utlandet. Myndighetene bør derfor signalisere allerede nå at man ser for seg en betydelig strammere tildeling av kvoter (aller helst auksjonering, jf. over) i Kyoto-perioden.

Basisåret for kvoter bør settes til basisåret for Kyotoprotokollen

Høringsnotatet legger vekt på at bedrifter som allerede har utført miljøtiltak, ikke skal komme uheldig ut i forhold til tildeling av kvoter, og man har derfor valgt å knytte tildelingen til bedriftenes utslipp i perioden 1998-2001. Spørsmålet er om ikke 'basisåret' burde vært enda tidligere, for eksempel 1990 som er basisåret i Kyotoprotokollen. Bedrifter som var miljøbevisste på 1990-tallet vil ellers tape på sin positive miljøatferd i og med at de hadde lavere utslipp i 1998-2001 enn de ellers ville hatt, og dermed får tildelt færre kvoter enn tilsvarende bedrifter som ikke har utført miljøtiltak. Man får altså en situasjon der prinsippet om at 'forurenser betaler' snus helt på hodet! Siden aktivitetsnivået er sterkt endret i mange bedrifter siden 1990, kan man justere tildelingen tilsvarende. Dermed vil ikke bedrifter som har klart å redusere sin utslippsintensitet bli straffet.

Gasskraftverk bør inngå i kvotesystemet

Det legges opp til at gasskraftverk (som leverer minst 80 prosent av produksjonen til andre) ikke skal omfattes av kvotesystemet. Siden Regjeringen ikke vil gi konsesjon til nye gasskraftverk uten CO₂-håndtering utover de tre konsesjoner som er gitt (før et kvotesystem i tråd med Kyoto-protokollen er etablert), gjelder dette unntaket i paragraf 3 i praksis de tre gasskraftverkene som har konsesjon. Det er svært uklart hvorfor disse kraftverkene ikke skal inngå i et kvotesystem, bortsett fra at de trolig ikke kommer i produksjon i perioden 2005-7. Tilsvarende kraftverk i EU vil inngå i EUs kvotesystem, og sammenligningen med EUs klimapolitikk har tidligere vært sentral i den politiske diskusjonen rundt disse tre gasskraftverkene.

Øvrige kommentarer til enkeltparagrafer

§ 3 Utslipp som omfattes av denne loven

I lovtæksten brukes ordet *virksomhet* og ikke *bedrift* eller *foretak*. Som et vedlegg til høringsutkastet ligger derimot en liste over *bedrifter*. Er ordene *bedrift* og *virksomhet* tydelig nok definert og er de juridiske synonymmer? For å kunne holde orden på enhetene bør bedriftenes organisasjonsnummer fra Brønnøysundregisteret og ikke SFTs A-nummer benyttes ved tildeling av kvoter. På den måten sikres også fullt samsvar mellom de økonomiske og de kvotepliktige enhetene.

§ 6 Fastsettelse av det samlede antall kvoter - aktuelt og historisk datagrunnlag

Ut fra lovtæksten er vi usikre på hvilket tallgrunnlag som skal legges til grunn ved fastsettelse av det samlede antall kvoter og ved tildeling av kvoter til den enkelte bedrift. Det finnes i hvert fall tre ulike datasett som kan brukes ved fastsettelse av det samlede antall kvoter; SSB/SFTs utslippsregnskap, SFTs register over konsesjonsbelagt industri (INKOSYS) og PILs Hvitebok for klimagasser. Siden det står i høringsnotatet om §6 at man ved fastsettelse av antallet kvoter skal se på både virksomheter som omfattes og ikke omfattes av kvotesystemet, antar vi at SSB/SFTs utslippsregnskap her vil være den beste datakilden. SSB/SFTs utslippsregnskap inneholder informasjon fra både Hviteboka, INKOSYS og en rekke andre datakilder.

Noe som det er viktig å ha in mente når det samlede antall kvoter skal fastsettes, er at de historiske utslippstallene som foreligger per i dag ikke er noen evigvarende sannhet. Tallene regnes som nevnt på nytt hvis ny informasjon tilsier at dette kan øke kvaliteten på utslippsestimatene (på grunn av nye utslippsfaktorer, for å rette feil e.l.). Nå må det tilføyes at beregningene av CO₂ gjøres med relativt høy sikkerhet. Tilbakeregninger gir som regel lite utslag på makronivå, men det har forekommet vesentlige endringer i tallene for enkeltbedrifter ved tilbakeregning for de siste årene. Disse endringene har tidligere gitt både større og mindre beregnet utslipp som resultat.

§ 8 Tildeling av kvoter

Når det gjelder tildelingen av kvoter til enkeltbedrifter, vil ikke SSB/SFTs tall kunne brukes direkte på grunn av bestemmelsene i Statistikkloven om mikrodata. SSB mener at man ved en slik tildeling bør benytte SFTs utslippsregister INKOSYS. Dette fordi INKOSYS er et etablert og godt driftet register som på samme måte som Hviteboken inneholder bedriftenes egne tall. Det er gjort et arbeid for å få bedriftene til å rapportere nye tall til SFT/INKOSYS på bakgrunn av Hviteboka. Det er usikkert for oss om dette arbeidet medførte at det nå er 100 prosent samsvar mellom INKOSYS og Hviteboka når det gjelder kvotepliktige utslipp, men det er ingen grunn til at det ikke skal være det. Det kan være at det er behov for å gjøre noen tilpasninger i INKOSYS/egenrapportene som f.eks. å åpne for å skille bedriftens CO₂-utslipp i kvotepliktig og ikke kvotepliktig.

Også når det gjelder tildeling av kvoter må man huske at det fortsatt kan være feil og unøyaktigheter i tallmaterialet, uavhengig av hvilket tallgrunnlag som velges. SSBs anbefaling er at dersom bedriftstallene for 1998-2001 først skal brukes ved tildeling av kvoter (se våre kommentarer om dette i avsnittet om "*Basisåret for kvoter*"), bør de "vedtas" og låses etter tildelingen. Siden det kan og vil være feil og unøyaktigheter også i disse tallene som er for grove til å slippe gjennom i klimarapporteringen til FN, bør det legges opp til at det skal rapporteres to sett med utslippstall fra bedriftene til myndighetene;

1. Tall som er beregnet etter samme metode og konsistent med tallene brukt under tildeling av kvoter (til bruk i kvotesystemet)
2. Tall som også tar hensyn til forbedringer i utslippstallene for 1998-2001 som skjer på grunn av metodeforbedringer etter tildelingen i 2005.

Tallsett 1 er altså nødvendig til kvotesystemet, mens tallsett 2 vil bli brukt i forbindelse med Norges rapportering til FNs Klimakonvensjon.

§ 11 Norsk elektronisk kvoteregister

Et nasjonalt kvoteregister vil være en viktig datakilde for SSB til bruk i våre oversikter over utslipp til luft. I høringsnotatet legger Departementet opp til at SFT får ansvar for kvoteregisteret, men at den praktiske driften helt eller delvis kan settes ut i markedet. Uavhengig av hvem som drifter registeret, er dette å betrakte som et administrativt register under forurensningsmyndighetenes ansvar. SSB har derfor i medhold av Statistikkloven §3-2 full tilgang til registeret og også til å kunne gi råd om utforming og drift. Loven hjemler også en plikt for ansvarlig institusjon å informere SSB om etablering av administrative registre. Vi konstaterer ut fra høringsdokumentet at man ser for seg å ta i bruk og eventuelt modifisere en britisk versjon av et kvoteregister for EU. SSB deltar gjerne i prosessen med å vurdere egnetheten for dette registeret også for statistiske forhold, og så tidlig som mulig.

§ 16 og 17 Rapportering og kontroll

Vi har tidligere omtalt tilbakeregning av utslippstall. Dette er også interessant under rapportering av nye tall, i og med at ny kunnskap i verste fall kan kullkaste tidligere rapporteringer. Et eksempel: Hvis en bedrift 28. februar 2006 rapporterer sine tall for 2005, for så i 2007 å finne ut at tallene var gale, hva blir situasjonen da? Kan de rette opp tallene og få justert sin kvotebeholdning eller låses tallene som de er etter kontrollen er avsluttet 30. april? Etter vår oppfatning må de nye tallene brukes i nasjonal og internasjonal statistikk, mens de tidligere rapporterte tallene danner utgangspunktet for kvotetildelingen og blir stående i kvoteregisteret.

Forutsetningen for at en slik todelt løsning kan tenkes brukt, er at det ikke er et alt for stort avvik mellom tidligere rapporterte og nyere justerte tall. Blir korrigeringsene for store uten at det blir aksjonert i forhold til tidligere feil, vil dette kunne undergrave tilliten til kvotesystemet. Det bør eksistere en beredskapsplan hos forurensningsmyndigheten for hvordan slike eventuelle avvik skal håndteres.

Rapportering i forbindelse med kvotesystemet bør uansett samordnes med bedriftenes egenrapportering til SFT for å unngå unødig dobbelrapportering.

Mange bedrifter vil ha både kvotepliktig og ikke kvotepliktige CO₂-utslipp. Bedriftsrapportene bør også omfatte den enkelte bedriftens samlede, fossile CO₂-utslipp uavhengig av om dette utslippet er kvotepliktig eller ikke. Dette er viktig siden det er det samlede tallet som skal være med i rapportene til UNFCCC. Bedriftene bør i rapportene splitte det samlede CO₂-utslippet i forbrennings- og prosessutslipp. Hver av disse to gruppene bør videre splittes som følger:

- A. Kvotepliktig CO₂
- B. Ikke kvotepliktig CO₂
 - herav CO₂ med avgift
 - herav CO₂ uten avgift

Det varsles at det vil komme en forskrift med nærmere bestemmelser om hva som skal rapporteres og hvordan utslippet beregnes/måles. Dette er et sentralt punkt for SSB. Det er viktig at bedriftene pålegges å rapportere alle nødvendige bakgrunnsdata for kontroll og verifikasjon. For SSB er det viktig med denne

dokumentasjonen for å verifisere og kvalitetssjekke tallene før bruk i det nasjonale utslippsregnskapet. SSB har tidligere vært med på å lage spesifikasjonene til beregningsmetodikk/rapporteringssystem for kvotesystemet. I Statistikkloven er vi pålagt å engasjere oss i slike saker, og vi bidrar gjerne mer til dette arbeidet fram til rapporteringssystemet er på plass.

Med vennlig hilsen



Svein Longva

Kopi: Finansdepartementet