

Miljøverndepartementet
Att. avdelingsdirektør Anne Beate Tangen
Pb 8013 Dep
0030 Oslo
Sendt til postmottak@md.dep.no

13.08.04

Høringsuttalelse fra CICERO om forslag til lov om kvotehandel med klimagasser

Vi viser til deres brev av 28.06.04 vedrørende forslag til lov om kvotehandel med klimagasser med høringsfrist 13.08.04, og takker for invitasjonen til å gi kommentarer.

Det er mange positive sider ved regjeringens forslag til ny kvotelov og at det legges opp til et tidlig kvotehandelssystem fra 2005. Et tidlig system vil innebære læring for involverte bedrifter og andre aktører. Det er også positivt av kostnadseffektivitetshensyn at kvotesystemet kobles til EUs marked. Vi vil konsentrere oss om sju sider ved forslaget til kvotelov som vi mener er uheldige med tanke på å etablere et kvotesystem som er mest mulig effektivt på kort og lang sikt og dermed oppnår den nødvendige utslippsreduksjonen med en lavest mulig kostnad for samfunnet.

1. Nå klimamålet med lavest mulig kostnad for samfunnet

CICERO er bekymret for at utkastet til ny kvotelov vil medføre *lav* kostnadseffektivitet ettersom så få sektorer (og gasser) blir omfattet av det tidlige kvotesystemet gjeldende for perioden 2005-2007. CO₂-utslippene fra disse kildene utgjør kun 10% av Norges totale klimagassutslipp, og er betraktelig mindre enn de 27% som Stortinget la opp til i sin behandling av Klimameldingen og dens tilleggs melding i juni 2003.

Det norske klimapolitiske systemet vil bli svært fragmentert. Store sektorer og mange fossile brensler omfattes av en CO₂-avgift (som dekker om lag 2/3 av utslippene), mens viktige konkurranseutsatte sektorer av hensyn til konkurranseevnen enten er helt unntatt eller betaler sterkt reduserte CO₂-avgifter. Dette systemet er supplert av en "overenskomst" med prosessindustrien om reduserte utslipp, samt en frivillig avtale med elektronikkbransjen om reduksjon av ikke-industrielle utslipp av klimagassen SF₆, og i tillegg er det innført en egen avgift på klimagassene HFK og PFK. Endelig er det ikke lagt opp til en effektiv regulering av de andre klimagassene i Kyotoprotokollen. Dermed vil aktørene i de ulike sektorene stå overfor ulike priser på utslipp av CO₂ (og andre klimagasser). Det er bare mellom bedriftene i kvotesystemet det finnes en markeds mekanisme som jevner ut prisen og kan sikre kostnadseffektivitet. Et fragmentert reguleringsystem med ulike priser på utslipp betyr lav kostnadseffektivitet og høyere kostnad for samfunnet enn det som er mulig å få til. Av disse grunner er det nødvendig å se fremover for å legge vekt på nytteeffekten av at et tidlig kvotesystem skal hjelpe Norge til å finne kostnadseffektive utslippsreduksjoner for CO₂. Standardisering og integrering med EU's og andre internasjonale systemer skal gi forutsigbarhet og økende effektivitet over tid.

Tre parallelle systemer vil medføre unødige store administrative kostnader for både myndigheter, involverte bedrifter og andre aktører. Også fra et åpenhetsperspektiv er dette uheldig ettersom det er vanskeligere for allmennheten å holde rede på hvilke aktører som berøres av de ulike virkemidlene, hvilke kostnader de får, hvem som fritas helt, og hvordan tildelingen av kvotene foregår. Dermed blir det vanskelig å se hvilke bedrifter og sektorer som blir vinnere eller tapere i fordelingen av utslippskravene. Dersom systemet ikke er lett tilgjengelig og oversiktlig kan det redusere den politiske legitimiteten til det norske reguleringsregime for utslippene av klimagasser.

Med utgangspunkt i det kvantifiserte taket på norsk klimagassutslipp i Kyotoprotokollen burde regjeringen ha foreslått én hovedmodell basert på kvoter og avstått fra å introdusere enda et system som i hovedsak skal dekke den konkurranseutsatte prosessindustrien. Kvotemeldingen (NOU 2000:1) foreslår at 90% av norske klimagassutslipp kan omfattes av et kvotesystem. Kvotesystemet kan suppleres med andre virkemidler for å nå de resterende utslippene, for eksempel CO₂-avgifter. Med *tre* parallelle systemer for ulike sektorer og økonomiske aktiviteter gjeldende for perioden 2005-2007 blir det unødige komplisert.

2. Overgang til kvotesystem under Kyotoprotokollen fra 2008

Omstillingen fra systemet i 2005-2007 til kvotehandel under Kyotoprotokollen i perioden 2008-2012 blir svært stor i og med at det er så få sektorer og en så liten andel av klimagassutslippene som blir omfattet av det tidlige kvotesystemet. Dermed blir det tidlige kvotesystemet mindre lærerikt for norsk næringsliv med tanke på Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode enn det kunne ha blitt. Vi må forvente at de konkurranseutsatte sektorene, som er holdt utenfor EUs system i perioden 2005-2007, vil få kvoteplikt fra og med 2008. Dermed forsvinner det viktigste argumentet for å unnta disse sektorene fra kvoteplikt i Norge før 2008. For å få et mest mulig effektivt reguleringsystem fra 2008 bør de samme sektorene inn i det norske kvotesystemet.

3. Uheldig aktivitetsavhengighet i kvotetildelingen

Det er en betydelig trussel mot kostnadseffektiviteten i et kvotesystem at tildelingen skjer avhengig av utslipperens handlinger. Under slike rammebetingelser vil utslipperen være forsiktig med å foreta seg noe som åpenbart reduserer hennes behov for utslippskvoter i fremtiden. Dersom en bedrift kan gjøre noe som radikalt reduserer behovet for utslipp (og dermed kvoter) på lang sikt, så vil belønningen (av samfunnet) avkortes kraftig når fremtidig kvotetildeling blir vesentlig lavere enn den ellers ville blitt. Dermed vil samfunnet gå glipp av de insentiver som skal drive frem utslippsreduksjonene på billigst mulig måte. Denne implisitte trusselen mot kostnadseffektivitet er i hovedsak et spørsmål om forventninger: en bedrift bytter ikke teknologi hvis den forventer at fremtidige kvotetildelinger derved vil reduseres og dermed straffe investeringen.

Dessverre er det slik i lovforslaget at aktivitetsavhengigheten er gjort eksplisitt, og ikke bare langsiktig men også på kort sikt. Paragraf 8 c) og d) gjør det klart at dersom bedrifter opprettes eller nedlegges eller på andre måter endres, så vil det umiddelbart og på kort sikt (fra år til år) påvirke kvotetildelingen. Dermed oppstår to typer vanskeligheter:

For det første vil bedriftene gjennom paragraf 8 bli oppmuntret til ikke å tenke gjennom utslippskonsekvenser ved betydelige investeringer og driftsendringer siden tildelingsprosessen vil kunne gi mer kvoter til den som har behov for større utslipp og redusere tildelingen til den som har behov for færre. Det motsatte hadde vært ønskelig: den som vurderer endringer som gir større "behov" for utslipp burde spørre seg selv om gevinsten ved endringen kan forsvare det som må kjøpes av kvoter. Den som investerer i utslippsreduksjoner burde ha et sterkt løfte om å kunne høste gevinsten ved salg av kvoter i hvert fall i en periode som reflekterer en rimelig investeringshorisont.

For det andre sender loven feil signaler i et mer langsiktig perspektiv. Det er trolig vanskelig for loven å si noe eksplisitt og troverdig i retning av at på lang sikt vil alle aktiviteter måtte forsvare sine utslipp ved å betale for dem. Men den kunne i hvert fall unngå å sende det motsatte signalet ved å si at bedrifter som forandrer seg kan regne med at dette tas hensyn til i en nokså kontinuerlig tildelingsprosess.

Som det følger av kommentaren ovenfor er CICERO av den oppfatning at lange tildelinger med lang tilbakeskuing er bedre enn korte, og Kyotoprotokollens 5-årige (tilbakeskuende til 1990) er derfor bedre, dynamisk sett, enn lovens 1- til 3-årige, tilbakeskuende til 2001 (paragraf 8).

4. Unntak for gasskraftverk

Det er gitt unntak både for kvoteplikt og CO₂-avgift for de tre gasskraftverkene som det tidligere er gitt konsesjon til. Prinsipielt er det uheldig at gasskraftverkene får ulike klimapolitiske rammebetingelser enn andre utslippkilder, selv om dette kan være av mindre betydning siden det er lite sannsynlig at de vil bli bygd og komme i drift før 2008. Et fritak betyr implisitt subsidiering av gasskraftproduksjon og høyere klimapolitisk kostnad for samfunnet. I alle tilfeller bør alle gasskraftverk få kvoteplikt fra 2008 (eller eventuelt en CO₂-avgift dersom bruk av gass på land skattlegges), mens lovens unntak forkludrer muligheten til å sende et slikt signal.

I og med at det fortsatt ikke er det noen CO₂-avgift for bruk av gass på land, er det uheldig at mindre gasskraftverk (under 20 MW) fortsatt vil bli unntatt klimapolitiske virkemidler selv om utslipp fra fjernvarmeanlegg vil bli fanget opp.

5. Muligheten for auksjonering av en andel av kvotene

Det er uheldig at regjeringen foreslår vederlagsfri tildeling og ikke benytter åpningen i EU-direktivet til å kunne auksjonere bort opp til 5% av kvotene (og ei heller muligheten til å auksjonere mer enn EU-direktivet legger opp til). Hadde denne muligheten blitt utnyttet kunne myndighetene og bedriftene fått verdifull erfaring med auksjonering av kvoter og de kunne ha gitt et signal om at utslipp skal koste på kort og lang sikt. Vederlagsfri tildeling bryter med det bærende prinsippet i miljøpolitikken om at forurenser skal betale for utslippene og gir derfor et feilaktig og uheldig signal om rammene for klimapolitikken etter 2007. Gjennom auksjonering av en andel av kvotene kunne man få nyttige erfaringer med alternativer til statlige allokeringprosesser, jamfør problem nevnt under punkt 3 overfor. Det kunne også ha gjort kvotesystemet mer fleksibelt og lettet overgangen til kvotehandel under Kyotoprotokollen fra og med 2008.

Etter CICEROs oppfatning er dette det punkt i lovforslaget der en enkel endring har det største potensialet til å forbedre systemet. Oslo Børs kunne for eksempel ta seg av organiseringen av markedet og auksjonering. Et velorganisert marked for kvotekontrakter på ulike terminer ville sende et viktig signal om at et fremtidig kvotehandelssystem vil få en annen innretning enn det gammeldagse systemet med utslippstillatelser.

6. Prisinformasjon lett tilgjengelig for aktørene

Det taes ikke sikte på at prisinformasjon skal legges inn i det elektroniske registeret for kvoter. Det kan være gode grunner for å skille et register over kvotebeholdninger fra informasjon om kvotepriser, men CICERO vil understreke betydningen av at informasjon om kvotepriser samles sentralt og er lett tilgjengelig for alle aktører for at kvotemarkedet skal fungere effektivt.

7. Forutsigbarhet og forankringen til EU's system og det fremtidige Kyotobaserte systemet

I mange forhold vil CICERO fremheve behovet for en solid institusjonell struktur for reguleringssystemet for utslipp av klimagasser. For samfunnet generelt og for næringslivet spesielt er

langsiktige forventninger langt viktigere enn hendelser fra år til år, og det er derfor ikke tilfredsstillende at lovforslaget lar muligheter gå fra seg til å signalisere hva som vil skje etter 2007. Signaler om framtidige rammebetingelser bør gies i god tid før Kyotoperiodens oppstart slik at de berørte bedriftene har best mulig grunnlag for å treffe langsiktige investeringsbeslutninger.

I en streben etter en solid struktur er CICERO glad for å se at lovforslaget har lagt vekt på konsistens med EUs system og det fremtidige Kyotosystemet. Imidlertid kunne en ha lagt mer vekt på de overgangene som vil komme, først og fremst mellom det tidlige systemet og Kyotosystemet fra 2008. Hvorvidt CO₂-avgiften for en rekke sektorer og aktiviteter vil bli erstattet av kvoteplikt fra 2008 fremstår helt åpent.

CICERO håper myndighetene legger vekt på de muligheter man har til å sende signaler om den ønskede langsiktige utviklingen i reguleringssystemet for klimagasser, og spesielt på utviklingen i EU og Kyotosystemet i så måte.

Vennlig hilsen
CICERO Senter for klimaforskning

Pål Prestrud
(direktør)

(sign.)