

Høring fra CICERO Senter for klimaforskning om Det norske kvotesystemet for 2008-2012 – utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser

CICERO er positiv til hovedretningen i den skisserte revisjonen av klimakvoteloven. Mange av endringene er motivert av integreringen av det norske kvotemarkedet i det europeiske kvotemarkedet gjennom innføringen av EUs kvotedirektiv. Integreringen av de to kvotemarkedene er viktig fordi det utvidede kvotemarkedet vil utløse effektivitetsgevinster. Det er også positivt at kvotesystemet får en langt bredere dekning over sektorer og utslipp i Norge enn kvotesystemet i perioden 2005-2007. Kvotesystemet blir et sentralt virkemiddel for å gjennomføre forpliktelsene under Kyotoprotokollen, og et bredere omfang vil kunne redusere fragmenteringen av virkemiddelbruken i Norge. Videre er det positivt at man (i motsetning til EU) holder fast ved basisperioden 1998-2001 for tildeling av gratiskvoter for å unngå at bedrifter gis insentiver til å vente med rensetiltak for å få flere gratiskvoter i neste periode. CICERO synes også at det er positivt at høringsnotatet slår fast at det under ingen omstendigheter er aktuelt med gratiskvoter etter 2012, selv om det gjenstår å se om en slik tildelingspolitikk fullt ut kan gjennomføres. Den norske posisjonen signaliserer dermed en viktig bekymring for at gratiskvoter forventes på lengre sikt i EU, og at utdelingen vil baseres på oppdaterte data. Kombinasjonen av gratiskvoter og en oppdatert basisperiode er både uheldig og unødvendig.

Men vi mener at utkastet til en revidert klimakvotelov kan forbedres. Dette gjelder auksjonering/salg eller gratis tildeling av kvoter, kombinasjon av kvoter og avgifter, inkludering av flere sektorer i kvotesystemet ('opt-in'), inkludering av karbonhåndtering, skillet mellom prosess og energi-relaterte utslipp, og begrensning på bruken av CDM og JI kreditter, og kvoter fra Annex 1 land utenom EU.

Auksjonering/salg eller gratis tildeling av kvoter

CICERO er spesielt opptatt av farene og ulempene ved gratisutdeling av kvoter. Man skal ikke overdrive disse, men de er mer bekymringsfulle på lang sikt enn på kort sikt, og mer bekymringsfulle hvis gratisutdelingen fortsetter, og skjer hyppig, enn hvis gratisutdelingen er en overgangsordning til et system der forurensere – og dennes kunder – i større grad betaler for utslippene av klimagasser. Av denne grunn ser CICERO det som viktig å sikre at staten i større grad kan auksjonere eller selge kvoter, og at statens salg av kvoter til bedriftene kan skje til en pris større enn null selv om de ikke nødvendigvis auksjoneres. For CICERO er problemene med gratiskvoter en av flere grunner til at kvotebelagte sektorer også bør kunne være regulert av CO₂ avgifter og andre instrumenter i tillegg til kvoter.

Kombinere kvotesystemet med avgifter

CICERO ser det som viktig at Norge opprettholder en åpning for at landet kan anvende CO₂-avgifter i en sektor uavhengig av hvorvidt sektoren er innlemmet i kvotesystemet. Begrunnelsen er følgende:

i) Det er nå klart at kvotemarkedet i Europa (og verden) stort sett ikke vil drive frem et generelt kostnadseffektivt regime, der alle står overfor samme pris på sine utslipp av klimagasser. Eksempelvis blir kvotemarkedet supplert av instrumenter som 'feed-in-tariffs', sertifikater, energieffektivisering, og det overlapper med ulike typer industri- og energipolitikk. CO₂-avgiftene bør derfor sees i sammenheng med bruken av andre instrumenter. Det er følgelig vanskelig å hevde at CO₂-avgiftene nødvendigvis skal være

uniforme på tvers av alle aktiviteter, ei heller at de skal være null i aktiviteter som er innlemmet i kvotemarkedet.

ii) Det er viktige grunner til at virkemiddelbruken bør kunne differensieres på tvers av sektorer. For eksempel kan man skape sterkere insentiver for utslippsreduksjoner i sektorer med stort læringspotensiale, eller svakere insentiver i sektorer med stor fare for karbonlekkasjer. Eksempelvis kan man tenke seg at sektorer som får store subsidier til forskning og utvikling på lavkarbonteknologier også får høye utslippsskatter.

iii) Det samlede trykket fra kvotemarkedet kan vise seg å bli lavt, og kanskje for lavt i forhold til de langsiktige signaler man ønsker å gi til en sektor eller for så vidt hele økonomien på vei mot et mer ambisøst klimamål.

iv) I en situasjon der det er vanskelig å fase ut gratisutdeling, inndra kvoter eller å auksjonere dem kan en kombinasjon med utslippsskatter være en del av en strategi for utfasing av subsidieelementet i utdelingen.

'Opt-in' av flere sektorer

EU-direktivet åpner for at flere sektorer på et senere tidspunkt kan innlemmes i kvotesystemet ('opt-in'). I høringsnotatet nevnes det at forholdene kan ligge til rette for å innlemme kraftkrevende sektorer som aluminium, kjemisk, og ferrolegering. I dag har disse sektorene en overenkomst med myndighetene om å redusere sine utslipp. Det er svært usikkert om overenskomsten (d.v.s. den frivillige avtalen) i så måte kan fungere på en effektiv måte. CICERO mener at disse sektorene bør innlemmes i kvotesystemet for å sikre at de reduksjonsmulighetene som finnes kan utløses på en effektiv måte. Reguleringen av disse sektorene er vanskelig fordi de konkurrerer med bedrifter i land uten klimagassregulering, og fordi det som er en pragmatisk løsning i et tilfelle er bekymringsfullt hvis det setter forventninger og 'presedens'. Men man kan eksempelvis forestille seg at den mest utsatte delen av kraftkrevende industri nå, men ikke senere, gis en viss andel gratiskvoter for å hindre for stort tap av konkurranseevne og karbonlekkasje. En bedre, om enn mer krevende og langsiktig løsning, kan være at disse sektorene inngår internasjonale bransjeavtaler for å redusere sine klimagassutslipp.

CICERO støtter i prinsippet også ideen om å innlemme store deler av transport-sektoren i kvotesystemet. Kvoteplikten kan legges på distributør-leddet slik at ekstrakostnaden veltes over på sluttforbrukerne gjennom en høyere pris slik som i dag via CO₂-avgiften. Igjen er det fornuftig av staten å sikre seg retten til å beholde en viss CO₂-avgift i transportsektoren for å sikre tilstrekkelig trykk dersom kvoteprisen blir lav. Innenlands luftfart har i dag en viss CO₂-avgift, men ellers er luftfarten fritatt fra å betale for sine klimagassutslipp. EU vurderer å innlemme europeisk luftfart i kvotesystemet sitt i løpet av noen år. CICERO vil fremheve at for klimaets del er det trykket mot utslipp som betyr noe. CICERO er mindre bekymret for et system som kombinerer skatteinstrument med kvoteinstrument, enten innenfor en sektor eller mellom sektorer. Av disse grunner støtter CICERO innlemmelse av luftfarten i 'klimapolitikken', og en innlemmelse i kvotesystemet er da den retning som har best sjanse for internasjonal koordinering. I høringsnotatet står det at en eventuell innlemmelse av transportsektoren skal skje innenfor en provenynøytral ramme. CICERO mener at en provenynøytral ramme er en unødvendig stram føring, som lett kan komme i konflikt med et ønske om å stramme til overfor sektoren over tid, og som også kan komme i konflikt med EUs politikk overfor transportsektoren, for eksempel når det gjelder innlemmelse av europeisk luftfart i kvotesystemet.

Inkludering av karbonhåndtering

CICERO ser det som positivt at det åpnes for at karbonhåndtering knyttes til kvotesystemet gjennom de planlagte gasskraftverkene. Gratiskvoter for lagret CO₂ vil stimulere interessen for karbonhåndtering, men vil langt fra være nok til å gjøre teknologien økonomisk attraktiv de nærmeste årene uten tilleggsstøtte fra staten. En kobling mellom karbonhåndtering og kvotehandel kan fremme utviklingen av karbonhåndtering som en del av klimapolitikken, noe som er viktig p.g.a. det store potensialet denne teknologien har. Det er viktig at koblingen mellom karbonhåndtering og kvotesystem avstemmes med utviklingen i EU, og ellers internasjonalt.

Prosess og energi-relaterte utslipp

I høringsnotatet slås det fast at prosess-relaterte klimagassutslipp skal få flere gratiskvoter enn energirelaterte utslipp - fordi det er vanskeligere å redusere prosessutslippene. Det nevnes også at Sleipner og Snøhvit, der det er store prosessrelaterte utslipp av CO₂, ikke er aktuelle for kvoteplikt. CICERO er i tvil om dette skillet er godt nok fundert. I forhold til klimaeffekten og Kyotoprotokollen er det likegyldig om klimagassen stammer fra prosess eller energi. Videre viser erfaringene fra aluminiumsindustrien at det kan finnes prosessrelaterte tiltak som er interessante. En viss kostnad på utslipp (enten gjennom kvotesystem eller en avgift) kan på troverdig måte stimulere disse.

Begrensing på bruken av CDM og JI kreditter, og kvoter fra Annex 1 land utenom EU

EU legger opp til en stram begrensing på bruken av CDM og JI mekanismene fra Kyoto-protokollen, mens Norge ikke ønsker noen slik begrensing. EU tillater heller ikke bruk av kvoter (AAU) fra Kyoto-land (Annex I) utenom EU og tilknyttede land. En viktig bakgrunn for EUs politikk er ønsket om å få en høyere kvotepris enn hva som vil være tilfellet dersom Russland og Ukraina skulle selge mye av sin "varmluft". Dette kan sees i sammenheng med EUs ønske om ikke bare å oppfylle Kyotoprotokollen, men også gå mot et mye strammere klimaregime etter 2012. På den andre siden betyr slike handelshindringer en høyere kostnad for å oppfylle Kyotoprotokollens mål. For Norge blir dette på samme måte et valg mellom den billigste måten å oppfylle Kyoto-forpliktelsen på eller å legge et bedre grunnlag for innføringen av et strammere klimaregime etter 2012. CICERO mener at et strammere klimaregime etter 2012 er sannsynlig og at det derfor er fornuftig av Norge å sikre en høy nok pris på klimagassutslipp i perioden 2008-2012. Restriksjoner på AAU fra land utenom EU, som Russland og Ukraina, kan derfor være på sin plass dersom et høyt nok prisnivå ikke kan sikres på annen måte. Derimot synes vi at argumentene for stramme restriksjoner på CDM er svakere, og til en viss grad gjelder dette også JI kreditter. En stor import av CDM-kreditter, for eksempel, kan redusere kvoteprisen, men vi tviler på at CDM-volumet blir så stort at dette blir et viktig problem. Handelsdata viser også at kompliserte regler m.m. fører til en relativt høy og stigende pris på CDM kreditter. I dag er prisen på CDM-kreditter litt lavere enn kvoteprisen i EUs kvotesystem for 2008. I tillegg er CDM viktig for involvering av utviklingslandene i utviklingen av klimaregimet. Det blir nok vanskelig for Norge å få aksept for et unntak fra EUs restriksjoner på kjøp av CDM-kreditter, men kanskje kunne EUs posisjon påvirkes i retning av en slakkere skranke på kjøp av CDM-kreditter. Norge vil vel også ha anledning til å koble klimapolitikken til de fleksible mekanismene under Kyotoprotokollen på andre måter enn gjennom kvotesystemet – bl. a. ser det ut til at Staten vil måtte kjøpe store mengder kvoter og kreditter fra andre land for å oppfylle den nasjonale

Kyoto-forpliktelsen. Klimakvoteloven er ikke og vil ikke bli det eneste instrumentet i denne sammenhengen.