

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo, 16/04/2007

Bellonas høringsuttalelse

Det norske kvotesystemet for 2008-2012 – utkast til endring klimakvoteloven

Vi viser til brev datert 15. mars, og gir med dette våre kommentarer til utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.

Sammendrag

Bellona støtter hovedlinjene i Regjeringens forslag til innretning av kvotesystemet, men slår fast at klimapolitikkenes suksesskriterium først og fremst er hvordan kvotesystemet kombineres med andre virkemidler og tiltak, herunder implementering av ny teknologi, energiomlegging, offentlige investeringer i infrastruktur, samt juridiske virkemidler.

Innledning

Miljøstiftelsen Bellona anser menneskeskapte klimaendringer som vår største miljøutfordring. Utgangspunktet for Bellonas klimapolitikk er FNs klimapanelers anbefaling om at de globale utslippene må reduseres med 60-80 prosent innen 50 år. Bellona legger til grunn at Norge bør ta sin andel av det globale utslippskuttet. For å oppnå utslippsreduksjoner i denne størrelsesorden må et stort spekter av tiltak settes i verk, og en bredde av hensiktsmessige virkemidler taes i bruk.

Nødvendige tiltak globalt og nasjonalt

Omfattende endringer i industriprosesser, arealbruk, avfallshåndtering og energikjeder knyttet til kraft, varme og transport er nødvendige for å redusere utslippene i tilstrekkelig grad. Behovet for radikale grep forsterkes av at store deler av verdens befolkning har et legitimt behov for økt velstand og energibruk, slik at utslippene i den industrialiserte verden må reduseres utover det globale gjennomsnittet på 60-80 prosent. Utfordringens omfang forsterkes også av knappheten på tid. Utbredelsen av klimateffektive løsninger må skje i radikalt høyere tempo enn business as usual-scenariene.

- Rene energikjeder må utvikles for alle de største energibruksektorene. Dette krever introduksjon av rene energibærere som elektrisitet, hydrogen, varme og bioenergi til erstatning for fossile energibærere hos desentraliserte sluttbrukere av energi. Forbrenning av fossil energi må i hovedsak begrenses til for kraft-, varme- og hydrogenproduksjon i sentraliserte anlegg der fangst og lagring av CO₂ er mulig. Produksjon av energivarer basert på fornybare energikilder må mangedobles innenfor bærekraftige rammer. All foredling, distribusjon og sluttbruk av energi må effektiviseres. Dette fordrer investeringer, både i produksjonsanlegg, infrastruktur og sluttbrukerløsninger, og det forutsetter utvikling og kommersialisering av teknologier som i dag er på tegnebrettet.

- Karbonintensive industriprosesser må effektiviseres, legges om eller baseres på fangst og lagring av CO₂. Også dette fordrer investeringer og teknologiutvikling. I tillegg må forbruket av karbonintensive varer begrenses.
- Nedbrytbart avfall må gjenvinnes for å unngå metangassutslipp fra avfallsdeponier.
- Avskoging av jordas skogkledde arealer må reverseres.
- Landbruket må optimaliseres for lavere utslipp av metan og lystgass.

Klimapolitiske virkemidler generelt

Et bredt, sektornøytralt system med omsettbare utslippskvoter regnes av økonomer for å være et styringseffektivt og kostnadseffektivt virkemiddel i klimapolitikken. Logikken er enkel: Man utsteder et antall kvoter som i sum tilsvarer et gitt utslippsmål, i første omgang Kyoto-forpliktelsen, og markedsmekanismene sørger for at de billigste tiltakene mot utslipp gjennomføres først. Den "totale utslippskvoten" kan krympes etterhvert som strammere folkerettslige forpliktelser blir gjort gjeldende – og hele tiden frambringe de rimeligste tiltakene mot utslipp.

En slik framgangsmåte vil dessverre neppe bringe oss i mål. Årsaken er kompleksiteten i de nødvendige tiltakene som oppsummert overfor, og i særdeleshet behovet for forsert teknologiutvikling og rask storskala implementering av ny teknologi.

Det siste punktet – implementering – er viktig. Det er tilsynelatende en utbredt oppfatning at vi har behov for to hovedvirkemidler: Myndighetene skal på den ene side gi CO₂-utslipp en kostnad, f.eks gjennom et kvotesystem, og på den annen side subsidiere forskning og utvikling av ny teknologi. Begrunnelsen for det siste er at usikkerheten om framtidige utslippsbegrensninger resulterer i for lave private investeringer i forskning og utvikling.

Bellona mener behovet for offentlig virkemiddelbruk rettet mot *implementering* av både kjente løsninger og ny teknologi ikke må undervurderes. For nye løsninger er veien fra tegnebrettet til stor utbredelse i markedet ofte lang. Ulike terskler og barrierer som markedet kanskje ville overvunnet over tid, må overvinnes raskt for å oppnå raske utslippskutt. Slike barrierer kan være:

- **Behovet for kritisk masse.** Storskala produksjon som gir konkurransedyktige priser. Solceller og vindmøller er eksempler på produkter som aldri ville et kommet til industrielt nivå uten subsidier rettet om investering og bruk. I dag nærmer vi oss et nivå hvor kvotepriser kan gjøre teknologiene konkurransedyktig. Dersom kvotepriser alene skulle ha løftet vindmøller og solceller fra FoU-stadiet ville det forutsatt eventyrlig høye kvotepriser.
- **Behov for kostbar infrastruktur.** CO₂-rensing forutsetter investeringer i rørledninger og lagre for CO₂, som ikke kan bæres av enkeltprosjekter. Myndighetene kan ta ansvar for slike investeringer, og eventuelt fordele kostnadene på enkeltprosjektene ved et senere tidpunkt. Dette gjelder også for introduksjon av elektrisitet som energibærer i offshoresektoren, der offentlige investeringer kombinert med tilknytningsplikt og brukerbetaling (nettariff) kan utløse lønnsomme utslippsreduksjoner, og innenfor fjernvarmeutbygging.
- **Bratt lærecurve.** Utvikling av fullskala CO₂-fangst. CO₂-fangst fra kull- og gasskraftverk er svært store enkeltinvesteringer. Oppskalering fra FoU til fullskala vil gi svært høye investeringer for de første prosjektene. Uten offentlige midler vil de første fullskala fangstanleggene ligge langt fram i tid. Tid er mangelvare, all den tid om lag 5000 fangstanlegg bør være etablert globalt innen 2050.
- **Grunnleggende teknologiskift.** I transportsektoren er det nødvendig å introdusere nye energibærere til erstatning for bensin, diesel og gass. Biodrivstoff kan introduseres med moderate endringer av bilmotorer og infrastruktur, men potensialet er begrenset av biomassetilgang. Derfor er det nødvendig å ta i bruk elektrisitet og hydrogen som

energibærere i transport. Dette krever mer grunnleggende teknologiske endringer både på brukersiden og forsyningsiden. Slike endringer avstedkommes ikke av kvoteprisen, med mindre den når eventyrlige, og politisk sett urealistiske høyder, og knapt nok da heller. Ingen vil serieprodusere den første hydrogenbilen før det finnes drivstoff og visa versa. En kombinasjon av offentlige subsidier og lovpålagte krav til leverandører av drivstoff og kjøretøy om et gradvis økende omsetningsvolum kan løfte et slikt teknologiskift ut av høna-egget-problemet. Kostnadene vil være høye i startfasen, men fallende over tid.

Det er i dette lyset kvotehandel som klimavirkemiddel må sees. Kun i kombinasjon med effektive virkemidler for forskning, teknologiutvikling og ikke minst implementering av nye løsninger er kvotehandel et godt virkemiddel for å oppnå tilstrekkelige utslippsreduksjoner.

Kostnadseffektivitet

Det er ønskelig at virkemiddelbruken er kostnadseffektiv, at det er de billigste tiltakene som gjennomføres. Gitt at nødvendige virkemidler for implementering av nye løsninger iverksettes, kan det argumenteres for at en lik pris på alle CO₂-utslipp på tvers av sektorer best sikrer kostnadseffektivitet. I Norge har vi gjennom ulike avgifter i kombinasjon med kvoter forskjellige utslippskostnader i forskjellige sektorer. Kontinentalsokkelen og transportsektoren skiller seg ut med avgifter som ligger høyere enn forventet kvotepris. Ønsket om kostnadseffektivitet leder fagmiljøer til å argumentere for en fullstendig utjevning av kostnader. Dette vil etter Bellona oppfatning være et feilgrep. Dersom det norske avgiftsnivået harmoneres med forventede kvotepriser, vil dette gi større utslippsøkninger i Kyotoperioden. Med utgangspunkt i at løpende utslippskutt blir nødvendig etter Kyoto, fremstår det som lite hensiktsmessig å svekke incentiver som allerede er innarbeidet.

Generelt om vederlagsfrie utslippskvoter

Legger man en kostnad på CO₂-utslipp, vil markedet finne de billigste klimatiltakene. Dette har EU forsøkt å oppnå gjennom handel med utslippskvoter. For å skjerme industrien mot konkurranseulempen, valgte man å dele ut minst 95 prosent av kvotene gratis. Hensikten med EUs gratiskvoter, er å skape et incentiv til utslippsreduksjoner, uten å gi bedriftene incentiver til å flytte produksjon og utslipp til land som ikke har noen regulering av utslipp overhodet. Bedrifter som reduserer utslipp, kan selge kvoter og tjene penger på det, mens bedrifter som vil øke utslippet må kjøpe kvoter. Selv om kvotene er gratis, står man altså overfor en marginalkostnad ved utslipp. Gratiskvoter kan fungere, forutsatt at det totale kvotevolumet som tildeles er lavere enn dagens utslipp. Først da skapes det etterspørsel etter kvoter i markedet, som er nødvendig for å skape et incentiv til utslippsreduksjon.

I kvotesystemets prøveperiode fra 2005 til 2007, begikk EU en fundamental feil. De lot medlemslandene overdrive historiske utslippstall, slik at det ble delt ut for mange utslippskvoter. Når dette kom for en dag, kollapset kvotemarkedet, fordi det var flere utslippskvoter enn det var utslipp. Dette har avstedkommet krav fra ulike hold om at Norge i stedet for å dele ut gratiskvoter, må auksjonere ut kvotene, som en forsikring mot markedskollaps. Dette kravet er basert på manglende innsikt. Et særnorsk auksjonssystem knyttet til EUs marked vil ikke løse dette problemet, fordi handel vil sørge for like priser i Norge og EU. Selv om norske bedrifter må betale mer for kvotene enn utenlandske bedrifter, vil også verdien på de norske kvotene falle, hvis prisene faller i EU. Dermed svekkes incentivet for utslippsreduksjoner også i Norge. Kostnaden til kvotekjøp i en norsk auksjon vil være "sunk cost" og ikke påvirke bedriftenes atferd. Diskusjonen om gratiskvoter eller kvoteauksjon er derfor fordelingspolitikk, ikke klimapolitikk.

Vederlagsfrie kvoter til kraftverk

EU begikk enda en feil ved tildelingen. Også kullkraftverkene fikk gratiskvoter. Siden gratiskvoter øker marginalkostnaden, og siden marginalkostnaden på kullkraft styrer markedsprisen på strøm, har strømprisene økt. Men siden kvotene er gratis påvirker de i liten grad enhetskostnadene, og kullkraftverkene skuffer inn såkalt "windfall profits". Det er derfor ingen argumenter for at

kraftverk generelt, som er fysisk skjermet fra konkurranse utenfra, skal tildeles gratis kvoter. I Norge har vi ingen kullkraftverk, men vi har gasskraftprosjekter under utvikling. Regjeringen legger opp til at det skal holdes av en kvotereserve til gasskraftverkene. I høringsnotatet forsvares en slik kvotereserve tildeling med at Regjeringen vil bidra til CO₂-fangst dersom tidligere tildelte konsesjoner tas i bruk. Bellona er fornøyd med at Regjeringen lover CO₂-fangst også på Skogn dersom dette prosjektet realiseres, men vil presisere at vår aksept av kvotereserve til nye gasskraftverk er betinget av at rensing er på plass fra igangsetting av eventuelle nye konsesjoner, og så raskt som teknisk mulig ved en eventuelle realisering av gasskraftverket på Skogn. Vi anser tildeling av vederlagsfrie kvoter til nye gasskraftverk som en "politisk kontrakt" som forplikter Regjeringen i forhold til rensing. Bellona støtter for øvrig forslaget om "opt in" for CO₂-fangst og lagring, men vil understreke at dette langt fra er nok til å utløse investeringer i den første perioden.

Særlig om fastlandsindustrien

For industribedrifter som konkurrerer i internasjonale commodity-markeder er situasjonen motsatt av situasjonen til kullkraftverkene. De har begrenset mulighet til å lempe kostnaden over på forbruker gjennom økte priser. Økte kvotekostnader i Norge sammenlignet med andre land, kan gjøre det mindre attraktivt å investere i Norge. Hvis det koster 100 millioner mer i kvotekostnader å drive sementfabrikk i Norge sammenlignet med Tyskland, blir det mindre aktuelt å investere i klimatiltak på fabrikkene i Norge, fordi framtiden blir usikker.

En særnorsk kvoteauksjon for industrien vil ikke redusere forbruket av plast og sement i Norge, men kanskje vil noen av produktene produseres et annet sted, kanskje med høyere utslipp. Det langsiktige målet bør være en generell kostnad på utslipp, men i påvente av at flere land, som USA, tar del i kvotehandelen, må man legge prinsipper til side for å sikre fornuftige utslippsreduksjoner.

Tildeling på grunnlag av historiske utslipp

Regjeringen går inn for at tildelingen av vederlagsfrie kvoter for 2008-2012 skal skje på bakgrunn av historiske utslipp, med basis i årene 1998-2001, slik at den enkelte bedrift ikke har hatt mulighet til å påvirke tildeling gjennom egen atferd. Videre legges det opp til at det historiske utslippsgrunnlaget ikke skal rulleres ved senere tildelinger, slik bedriftens atferd i Kyotoperioden ikke skal kunne påvirke framtidige tildelinger. Bellona mener dette er et fornuftig grep. Det er lite ønskelig at bedrifter utsetter lønnsomme utslippsreduksjoner i håp om større kvotetildeling i neste runde. Samtidig vil vi oppfordre departementet til å vurdere ulike metoder for holde av en kvotereserve for tildeling til nye bedrifter, for å unngå en sementering av eksisterende bedriftstruktur, for eksempel basert på bransjespesifikk benchmarking. Forutsetningen for en slik ordning er at samlet kvotemengde holdes innenfor den samme rammen. Dersom en slik ordning f.eks viser seg vanskelig å oppnå uten å forskjellsbehandle ulike nye bedrifter, fraråder vi at den etableres.

Forskjellsbehandling av energirelaterte og prosessrelaterte utslipp

Regjeringen legger opp til at det gis en lavere andel vederlagsfrie kvoter til energirelaterte utslipp enn til prosessrelaterte utslipp. Dette gjøres for å skjerme bedrifter med prosessutslipp der det er begrenset mulighet for å redusere utslippsintensiteten. Bellona mener en slik vridning av kvotetildelingen er fornuftig.

Utdeling av kvoter til anlegg som er lagt ned

EUs kvotesystem åpner for at bedrifter som legger ned produksjonen mister tildelte vederlagsfrie kvoter. Dette kan påvirke bedriftenes beslutninger om fortsatt produksjon. I høringsnotatet uttrykkes det en tvil hos Regjeringen om dette skal gjelde for Norge. Bellona mener det er riktig å inndra kvoter fra bedrifter som legger ned produksjon. Så lenge kvotesystemet ikke er globalt, påvirkes forbruket av de aktuelle produktene i liten grad av kvotesystemet. Målet for kvotesystemet må derfor være å redusere utslippsintensiteten i produksjonen. Nedleggelse av produksjon kan

riktignok gi reduserte utslipp på Norges regnskap, men vil ikke gi nødvendigvis gi globale utslippsreduksjoner fordi produksjonen vil erstattes av produksjon utenfor kvotesystemet.

”Opt in” av flere sektorer / klimagasser

I følge høringsnotatet vurderer Regjeringen å inkludere flere klimagasser i kvotesystemet enn det som er obligatorisk i henhold til EUs kvotehandelsdirektiv. Bellona har ingen motforestillinger mot dette. Regjeringen åpner også for å inkludere flere sektorer, herunder aluminium, ferrorlegeringer og kjemisk industri. Bellona mener det er et fornuftig å mål å arbeide for at kvotesystemet skal omfatte flest mulig sektorer og land. Men vi stiller oss tvilende til om det er fornuftig å inkludere flere *sektorer* før man inkluderer flere *land*. Målet med de særnorske klimavirkemidlene må være å redusere utslippintensitet, ikke å redusere produksjon. Eventuell ”opt in” av disse sektorene bør eventuell skje i samråd med industrien selv, inntil de andre EU-landene også inkluderer sektorene i kvotesystemet. Lavutslippsutvalget har identifisert betydelige muligheter for utslippskutt i disse sektorene. Disse kuttene kan utløses utenfor kvotesystemet gjennom avtaler i kombinasjon med forurensningsloven.

Kontinentalsokkelen

Regjeringen legger opp til at utslippene på kontinentalsokkelen blir kvotepliktige, og at det i denne sektoren ikke tildeles vederlagsfrie kvoter overhodet. For at incentivet til utslippskutt ikke skal reduseres i forhold til dagens avgift, som ligger høyere enn forventede kvotepriser, skal avgiften opprettholdes, men justeres til et nivå tilsvarende differansen mellom kvotepris og dagens avgift. Bellona er lettet over at incentivene til utslippskutt på sokkelen ikke svekkes, men vi er skuffet over at de ikke styrkes. Potensialet for utslippsreduksjoner er stort, i størrelsesorden 5-10 millioner tonn CO₂ per år. Erstatning av dagens gassturbiner med ren kraft, vil i tillegg til reduserte klimagassutslipp også bidra sterkt til reduserte NO_x-utslipp. Med utgangspunkt i at Regjeringen i denne omgang ikke legger opp til styrkede økonomiske incentiver til utslippsreduksjoner offshore, er behovet andre virkemidler desto større. Vi forventer at det i de sektorvise handlingsplanene vil bli redegjort for alternative virkemidler.

Bruk av fleksible mekanismer under Kyotoprotokollen

Høringsnotatet konkluderer ikke på hvor stor mengde samlede kvoter Norge skal tilføre EU-markedet. I praksis betyr dette at vi ikke vet om kvotepliktig sektor generelt, men i størst grad kontinentalsokkelen, som ikke skal tildeles vederlagsfrie kvoter, skal kjøpe sine kvoter fra utlandet, eller direkte fra staten gjennom en auksjonsordning. Vi oppfatter Regjeringen dit hen at industrien skal kjøpe sine kvoter i EU-markedet. På denne måten vil de sikre et overskudd av kvoter på den norske ”Kyoto-kontoen”, som staten så skal selge i det åpne markedet. Denne strategien innebærer i praksis at beslutningen om hvilke tiltak innenfor de fleksible mekanismene Norge skal bruke for å oppfylle Kyoto overlates til oljeselskapene. All den tid mange prosjekter som tilbys har en omdiskutert kvalitet, kan det synes nokså pussig om Regjeringen gir fra seg handlefrihet til å selv bestemme hvordan Norge skal oppfylle den delen våre folkerettslige forpliktelser som vi ikke makter gjennom innenlandske utslippskutt.

Vennlig hilsen

Marius Holm

Nestleder i Bellona

