

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Oslo 16. april 2007

Høring – det norske kvotesystemet for 2008-2012 – utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (kvotehandelsloven).

Norsk Industri har følgende kommentarer til den foreslåtte endring av klimakvoteloven:

1. Nødvendig med EU-tilpasning både for Kyotoperioden og post-Kyoto

Norsk Industri finner det positivt at norsk industri innføres som fullverdige deltakere i EUs kvotehandel gjennom implementering av EUs kvotehandelsdirektiv i EØS-lovgivningen. Med basis i felles lover og reguleringer, forventer Norsk Industri at norske bedrifter får tilsvarende rammebetingelser knyttet til utslipp av klimagasser som våre konkurrenter i EU-landene både for perioden 2008-2012 og for påfølgende tildelingsperioder.

Norsk Industri minner om at myndighetene til nå har brukt 3-4 år i forhandlinger med EU-kommisjonen om tilknytning til EUs kvotehandel. Norge lyktes ikke å komme med i EUs prøvehandel (2005 – 2007) og er også sterkt forsinket i de nødvendige forberedelsene til å delta i EUs kvotehandel med virkning fra 1.1.2008. Det er dessverre stor sannsynlighet for at det kan skje betydelige forsinkelser i forhold til denne datoen. Norsk Industri anser at hovedårsaken til forsinkelsene har vært at norske myndigheter har forsøkt å skaffe seg en handlefrihet i forhold til kvotehandelsdirektivet som EU ikke kan akseptere. For ikke å skape unødvendige nye forsinkelser, anmoder vi derfor om at myndighetene i det videre prosessen legger seg så tett opp til kvotehandelsdirektivet og EUs praktisering av direktivet, som mulig.

EU-landenes allokeringplaner for Kyoto-perioden er nå i en godkjennelsesprosess, og vil for de fleste medlemsstatene være på plass før sommeren. Vi ser at Kommisjonen legger til grunn en enhetlig og konsekvent behandling av de nasjonale allokeringplanene. Hovedprinsippet er at landenes totalkvote fastsettes i henhold til verifisert utslipp i 2005 korrigert for økonomisk vekst og forbedring i karbonintensitet frem mot 2010. Innenfor samlet kvote står medlemslandene relativt fritt i hvordan kvotene fordeles på ulike sektorer såfremt fordelingen ikke er i strid med statsstøtteregele.

Norsk Industri finner det positivt at regjeringen legger til rette for kvotetildeling til fastlandsindustrien etter tilnærmet samme prinsipper som vi finner i EU-landenes allokeringmodeller, men dog med en betydelig strammere tildeling. Det finnes imidlertid et viktig unntak som gir meget uheldige utslag for deler av fastlandsindustrien. Regjeringen foreslår at det ikke skal tildeles kvoter for ny industri eller økt kapasitet i eksisterende industri utover gjennomsnittsutslippet i 1998/2001 som i tillegg foreslås låst som basis for kvotetildeling for all fremtid. En slik regel som diskriminerer ny industri i forhold til eksisterende industri, finner vi ikke i noe EU-land. Norsk Industri går imot en slik

diskriminering, men er enig i at det stilles strenge miljøkrav som forutsetning for tildeling til ny industri. Norsk Industri forutsetter at tildelingsgrunnlaget for perioden 1998-2001 inkluderer kapasitetsutvidelser, omstillinger og nyetableringer som er foretatt i løpet av perioden. Det foreslås videre at det avsettes kvoter til miljøvennlige kapasitetsutvidelser og nyetableringer over enn viss terskel for perioden 2001-2012. Norsk Industri mener det er rom for en ekstra pott innenfor rammen av den norske Kyotoforpliktelsen. Denne potten bør også dekke en ekstra tildeling til rene prosessutslipp i forhold til 92% av gjennomsnittsutslippet for perioden 1998 – 2001.

Regjeringen gir uttrykk for at det ikke tas sikte på å tildele vederlagsfrie kvoter etter 2012, dog avhengig av utviklingen i EU. Selv om kvotedirektivets begrensning for tillatt auksjonsandel bortfaller etter 2012, er det liten grunn til anta at auksjonsdelen vil overstige mer enn f. eks. en tredjedel av de samlede tildelingene. EU skiller mellom sektorer som kan overvelte kvotekostnadene i salgsprisen (kraftprodusentene) og sektorer som ikke har denne muligheten (vareproduserende industri som er eksponert for global konkurranse). For sistnevnte sektor arbeides det med modeller som kan ivareta hensynet til konkurranseevnen (the sectoral approach – tildeling i henhold til benchmarking, tilbakeføring av auksjonsinntekter, etc). Norsk Industri forventer at regjeringen avventer resultatet av revisjonen av kvotehandelsdirektivet før det treffes noen beslutninger om allokeringermodeller for post-Kyoto perioden.

2. Prinsippet om at forurenser skal betale

Høringsnotatet tar tydeligvis utgangspunkt i elementær økonomisk velferdsteori som sier at optimal ressursallokering oppnås når alle aktører konfronteres med de reelle miljøkostnader hvilket igjen tilsier at aktørene pålegges kvoteplikt uten tildeling av gratiskvoter ("forurenser betaler").

Ingen andre land i EU eller resten av verden har imidlertid funnet det relevant å anvende elementær økonomisk velferdsteori som basis for klimapolitikken. Årsaken er naturligvis at det ikke eksisterer like markedsforutsetninger/spilleregler for aktørene i og utenfor Kyoto-området og at en ukritisk bruk av økonomisk teori fører til utslagning av konkurranseutsatt industri uten at de globale klimagassutslippene reduseres, men snarere øker.

Norsk Industri mener at anvendelse av prinsippet om at forurenser skal betale er relevant når forurenser endrer adferd i miljøvennlig retning og/eller at mottaker av betalingen anvender midlene til å løse miljøproblemet. Bruk av forurenser betaler prinsippet som begrunnelse for å tilføre statskassen inntekter uten synlig miljøgevinst, er misbruk av et viktig miljøprinsipp.

I et kvotesystem innebærer prinsippet at de kvotepliktige betaler for å bringe utslippene ned fra et uregulert nivå til det utslippsmålet som myndighetene fastsetter gjennom det totale antall kvoter som myndighetene utsteder. Dette gjør de kvotepliktige enten ved å investere i egne tiltak eller ved å kjøpe kvoter frigjort gjennom andres reduksjoner. Gjennom fastsettelsen av det totale antall kvoter som skal utstedes, sikrer myndighetene at utslippsmålet nås. Hvorvidt det betales for kvotene eller om de er vederlagsfrie, har ingen miljømessig effekt. Kostnadene som pålegges bedriftene kan og bør begrenses til de kostnadene som skal til for å nå det myndighetsbestemte miljømålet (helt tilsvarende et system av utslippstillatelser). For ytterligere kostnader pålagt av myndighetene gjennom salg av kvoter gjenstår kun fiskaleffekten som tapper bedriftene for ressurser uten at utslippene reduseres. Staten vil med en slik ordning redusere bedriftenes evne til langsiktig å investere i mer miljøvennlige løsninger - en slik fiskal avgift vil derfor virke helt mot sin hensikt.

3. Manglende informasjon om anvendelsen av samlet norsk kvote

Norsk Industri er enig i at kvotesystemet er et viktig virkemiddel for å nå Kyotomålet på 50,3 mill. tonn. Dette målet er omlag 9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn utslippene høringsnotatet anslår for 2010. Den foreslåtte tildeling av kvoter på bare 6-7 mill. tonn pr år vil føre til et betydelig kvoteoverskudd ut over Kyotoforpliktelsen ved at virksomhetene som omfattes av kvotesystemet (ca 22 mill. tonn) samlet ved tiltak og ved kjøp av kvoter i EU eller CDM/JI-markedene, vil øke Norges kvotesaldo med omlag 15 mill. tonn (22 – 7 mill tonn). Resultatet er dermed et stort kvoteoverskudd på statens hånd betalt av de kvotepliktige virksomheter.

Høringsnotatet gir ingen informasjon om hvordan staten vil anvende dette overskuddet. Norsk Industri ser ingen klimapolisk mening i at staten skal selge/auksjonere deler av sin tildelte kvotemengde (Assigned Amount) til fordel for statskassen. Norsk Industri mener at overskuddet bør allokere til eksisterende og ny kvotepliktig industri slik at den norske allokeringmodellen kommer mer på linje med allokeringmodellene i EU-landene. Samlet tildeling bør settes til i størrelsesorden 10 mill. tonn CO₂.

4. Det må avsettes en ekstra pott til kapasitetsutvidelser og ny industri.

Det foreslåtte allokeringkriteriet om null tildeling utover gjennomsnittlig utslipp i årene 1998 – 2001, fører til et uakseptabelt resultat for virksomheter som har gjennomført større omstillinger, er etablert etter 2001 eller industrier som har investert i større produksjonskapasitet. I EU-landene er det avsatt en ekstra pott (NER) for ny industri.

I tabellen nedenfor ser vi eksempler på utslag for virksomheter som kommer dårlig ut i forhold til den foreslåtte tildelingsregelen:

Sektor/bedrift	Utslipp 98/01 ktonn CO ₂	Tildeling 92% ktonn CO ₂	Utslipp 2010 ktonn CO ₂	Tildeling i % av behov
Totalt fastlandsvirksomhet	6 200	5704	7 900	72 %
Herav:		0		
Terminalene 1)	807	742	1 824	41 %
Noretyl	458	421	527	80 %
Statoil Mongstad	1 479	1361	1 751	78 %
Verdalskalk	55	51	67	76 %
Norfrakalk	0	0	210	0 %
MoKaDo	49	45	87	52 %
SMA magnesium	0	0	185	0 %
Borregaard 2)	182	167	267	62 %
Fastland minus terminalene	5 600	5152	6 100	84 %

1) Gassco Kårstø, Gassco Kolsnes og Stureterminalen

2) Utslipp 2006: 237 ktonn

Vi ser at kalkindustrien kommer meget uheldig ut. Samlet får kalkindustrien en underdekning på 445 000 tonn pr. år som med en kvotepris på 150 kr/tonn CO₂, gir en årlig merkostnad i forhold til europeiske konkurrenter, på 67 mill kroner. Dette innebærer at grunnlaget for videre drift av norsk kalkindustri faller bort.

Etableringen av SMA magnesium og Norfrakalk (nytt produksjonsanlegg som er under bygging) ble realisert som følge av at staten tildelte disse virksomhetene kvoter for

tidlighandelen. Selskapene investerte i anleggene i trygg forvisning om at anleggene også fikk tilsvarende tildeling av kvoter i Kyotoperioden. MoKaDo som har fordoblet produksjonskapasiteten siden basisperioden, ble av Miljøverndepartementet innvilget ekstratildeling i tidlighandelen. Tilsvarende ble Maxit Lecas omstilling/overføring av produksjonskapasitet fra fabrikken i Borge til fabrikken i Rælingen gitt særskilt behandling. Borregaard kommer urimelig dårlig ut på grunn av produksjonsøkning, økt foredling, bruk av elektrokjeler i historisk periode samt nedleggelse av intern energikilde (svovelsyrefabrikken).

Ilandføringsterminalene og landbasert olje- og gassvirksomhet kommer urimelig dårlig ut med disse tildelingskriteriene på grunn av at dette i stor grad er relativt ny virksomhet. Kårstø alene får årlige ekstrakostnader på rundt 100 mill kr og konkurranseutsatt petrokjemisk industri og oljeraffinering (Noretyl og Mongstad) får ekstrakostnader på til sammen 75 mill kr.

Norsk Industri foreslår følgende løsning på problemet:

- Norsk industri krever at det må inkluderes tildelingskriterier også for ny virksomhet, omstillinger og kapasitetsutvidelser etablert mellom 1998 og 2007.
- Rammen til ny miljøvennlig gasskraftverk utvides til å gjelde all ny miljøvennlig industri pluss kapasitetsutvidelser i eksisterende industri startet i perioden 2008-2012.
- Det kan være hensiktsmessig at det settes en terskel for de utvidelser som vurderes på denne måten, for eksempel en årlig samlet utslippsøkning på 30.000 tonn.
- Vi viser her for øvrig til de kriterier som ble etablert og lagt til grunn for slike tilleggsallokeringer for perioden 2005-2007, bl.a. at det må være anledning til å trekke ut unormale år i basisperioden. Våtarssituasjon i deler av basisperioden fører til at virksomheter med elektrokjeler (treforedling) får redusert tildeling dersom det ikke gis muligheter til en slik justering.

5. Fritak for CO₂-avgift for landbasert virksomhet med kvoteplikt.

Norsk Industri slutter seg til forslaget og forutsetter at fritaket gjennomføres fra kommende årsskifte.

6. Avgrensning av kvotepliktig virksomhet

I vedlegg 2 som viser en tentativ oversikt over kvotepliktige virksomheter finner virksomheter som etter vår oppfatning ikke faller inn under kvotehandelsdirektivet. Dette gjelder følgende virksomheter:

- Tinfos Jernverk og Tinfos Titan og Iron faller ikke inn under kvotehandelsdirektivets definisjon av sektorer som skal fases inn i kvotehandelen.

På generelt grunnlag er det vesenlig å slå fast at avgassene fra ferrolegeringsindustrien og annen prosessindustri, er prosessutslipp enten gassene slippes til luft som spillvarme, fakles eller gjenvinnes som termisk eller elektrisk energi. Kvoteplikt på slike anlegg vil svekke enøkpolitikken og målsettingen om økt vannbåren varme.

Tinfos Jernverk AS har siden 1980 gjenfunnet energien i avgassen i et eget eid varmekraftverk inne på bedriftens område i Kvinesdal, og dermed redusert sitt netto kraftbehov. Manganovnene (ferrosilikomangan og ferromangan) skiller seg ikke vesentlig ut fra ferrosiliciumsovnene som også produserer CO gass. I ferrosiliciumprosessen brennes

(fakles) CO gassen rett over materialblandingen, mens de lukkede manganovnene enten fører den CO rike gassen via skorstein over tak til fakling, eller som hos Tinfos Jernverk via en kjele hvor gassen brennes og strøm produseres via et turbinanlegg med strømgenerator. Uten dette ENØK anlegget ville 10-12 MW gått tapt med samme CO2 utslipp, enten anlegget er i drift eller ei.

Tinfos Titan har som formål å produsere titandioksidslag i en integrert prosess, der titandioksidet og jern er kjemisk bundet i ilmenittmalmen, og der disse to produktene skilles i smelteprosessen slik at det genereres et biprodukt (råjern) som gjenvinnes for salg. Dette er en helt annen produksjon enn kvotehandelsdirektivets definisjon av anlegg som har som formål å produsere jern og stål. Direkte bruk av Ilmenitt som alternativ til slag produsert av TTI gir store mengder Jernsulfat, som er en forurensning som vanligvis må deponeres.

- Avfallsforbrenningsanlegg som brenner husholdningsavfall er ikke omfattet av kvoteloven, men avfallsforbrenningsanlegg kan brenne en blanding av husholdningsavfall og næringsavfall. Vi forstår at anlegg som betaler utslippsavgift i prinsippet ikke er omfattet av kvoteloven, men dette fremgår ikke klart. Det må videre klargjøres at et slikt anlegg som betaler utslippsavgift og leverer energi til en Virksomhet som er omfattet av kvoteloven ikke medfører at Virksomheten får kvoteplikt for avfallsforbrenningsanlegget. Dette vil i så fall bli en uheldig dobbelt regulering og vanskeliggjøre etablering av nye anlegg samt at det er komplisert å måle fossil andel i blandet avfall.

7. Differensiering mellom tildeling til prosessutslipp og til energirelaterte utslipp

I EU-landenes allokeringsplaner er det stort sett gjennomført en differensiering mellom sektorer som kan, og sektorer som ikke kan velte kvotekostnaden over i salgsprisen. Dette innebærer at virksomheter som produserer energi for salg får en betydelig lavere tildeling enn vareproduserende som konkurrerer på det globale markedet.

Det kan være nærliggende å benytte vårt nærmeste naboland som et utgangspunkt. I Sverige tildeles konkurranseutsatt industri vederlagsfrie kvoter tilsvarende 100 % av gjennomsnittsutslippet for perioden 1998 – 2001 (samme periode som i Norge). Dette gjelder både anlegg som er fasett inn som bransje (for eksempel treforedling) og energianlegg i annen konkurranseutsatt industri som ikke er fasett inn som bransje (for eksempel petrokjemisk industri). Bransjer med prosessutslipp som ikke kan redusere klimagassutslippet ut fra rene fysiske lover, får tildeling i forhold til det faktiske behov, dvs. i henhold til prognose for perioden 2008 – 2012. For rene energiprodusenter gis en tildeling på 80 % av gjennomsnittsutslippet i 1998 – 2001.

For Norsk Industri er det en grunnleggende forutsetning at norsk konkurranseutsatt virksomhet skal få tilsvarende tildeling som konkurrentene i EU. I forhold til Sverige ser vi at norske konkurranseutsatte virksomheter i utgangspunktet får 8 % lavere tildeling. Norsk Industri er enig i at prosessutslipp som ikke kan reduseres, i prinsippet skal ha 100 % tildeling. Vi kan imidlertid ikke akseptere en omallokering av en gitt pott som fører til at enkeltbransjer får en lavere tildeling enn 92 %. Dette vil medføre en byrde forskyvning mellom sektorer og ramme enkelt næringer som f. eks. treforedling på en urimelig måte. Treforedling rammes allerede hardt av økte tømmerkostnader som følge av tiltak i EU for å stimulere bruk av biomasse til energiformål.

Norsk Industri foreslår følgende løsning:

- Ingen deler av landbasert konkurranseutsatt virksomhet skal tildeles mindre enn 92 % vederlagsfrie kvoter. Virksomheter med industrielle prosesser som ikke kan redusere klimagassutslippene pga fysiske lover, tildeles 100 %.

8. Innfasing av nye gasser og sektorer i kvotehandelen

Norge bør følge EU og ikke på unilateral basis søke om å få ta inn industrisektorer og gasser som ikke er tatt inn i noen av EU-landene. I EU er det bare aktuelt å ta inn to nye sektorer før 2012 (innenriks luftfart og store punktutslipp av lystgass). Norsk Industri stiller seg positiv til innfasingen av store punktutslipp av lystgass og ber myndighetene samarbeide med Nederland og Frankrike om en raskest mulig innfasing av disse utslippene.

Norsk Industri finner det viktig at fremtidige anlegg for fangst og lagring av CO₂ kan krediteres i kvotehandelssystemet og støtter følgelig forslaget om innfasing av slike anlegg i den europeiske kvotehandelen.

9. Kommentarer til lovteksten (vedlegg 1)

Lovteksten må legges tettest mulig opp til kvotehandelsdirektivets tekst på alle punkter som beskriver mekanismer som fremmer formålet med loven, nemlig å begrense utslippene på en kostnadseffektiv måte gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av klimagasser og fritt omsettelige uslippkvoter (§1).

De kvotepliktige bedriftene må således ha nødvendig forutsigbarhet slik at de med nødvendig sikkerhet kan disponere kvotene for den aktuelle 5 års perioden til å gjøre disposisjoner som bidrar til å redusere utslippene. Paragrafene 8, 9 og 10 må derfor utformes fullt ut i overensstemmelse med hvordan kvotehandelsdirektivet beskriver de samme mekanismer og begrensninger.

10. Sektorvise handlingsplaner – forlengelse av poolavtalen med Norsk Industri

Norsk Industri er inneforstått med at avgiftsfrie industrisektorer som faller utenfor kvotehandelen skal underlegges andre tiltaksregimer (direkte konsesjonsregulering, avgifter eller avtaler). Norsk Industri gjentar tidligere forslag om at innledes forhandlinger om en forlengelse av gjeldende poolavtale for klimagassutslippene i de avgiftsfrie sektorene.

11. Kvotehandelen fører til kraftig økning i elektrisitetsprisene

Prosessindustrien er utsatt for direkte (egne utslipp) og indirekte klimakostnader (innkjøpt elektrisitet) som våre konkurrenter utenfor EØS-området ikke er eksponert for. Dette setter norsk og europeisk prosessindustri i en svært problematisk konkurransesituasjon dersom ikke det gjennomføres kompenserende tiltak.

Norsk Industri har engasjert Point Carbon til å utarbeide en analyse av hvordan kvotehandelen vil påvirke kraftprisen i Kyotoperioden. Point Carbons analyse (vedlagt) viser at vi må regne med en gjennomsnittlig kvotepris på i overkant av 20 euro. Basert på erfaringene med den tidlige kvotehandelen vil dette gi en økning i kraftprisen på størrelsesorden 10 - 15 øre/kWh. Etter hvert som langsiktige kraftavtaler utløper, vil en økende del av prosessindustrien bli eksponert for en kraftprisøkning som ikke er bærekraftig for denne type industri. Når karbontillegget i kraftprisen får full effekt for norsk prosessindustri, vil de samlede

karbonkostnadene for innkjøpt kraft komme opp i 4 – 5 milliarder kroner. Hvis myndighetene ikke ønsker en utfasing av prosessindustrien, er det viktig at kvotehandelen utformes på en måte som gir lave direkte klimagasskostnader samt at det på sikt etableres avbøtende tiltak for karbontillegget i kraftprisen.

Norsk Industri stiller gjerne opp dersom departementet ønsker nærmere opplysninger og presiseringer av våre synspunkter på den kommende kvotehandelen.

Med hilsen

Norsk Industri



Stein Lier-Hansen
Adm. direktør

Vedlegg: Point Carbon: Evolution of the global carbon market