

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
200601319

Vår ref:
PTV/MH

Arkiv:
35

Dato:
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

Det vises til brev fra Miljøverndepartementet datert 15. mars 2007, der det inviteres til høring av utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

Oljeindustriens Landsforening (OLF) sine kommentarer til utkastet er anført nedenfor, etter en kort oppsummering av våre hovedpunkter.

Oppsummering av hovedpunktene

OLF er av den oppfatning at regjeringen, ved innføring av kvotesystemet, burde avvirket CO₂-avgiften, da denne etter næringens syn har utspilt sin rolle som virkemiddel i klimapolitikken. Derfor har OLF i lengre tid argumentert for en løsning hvor dagens CO₂-avgift erstattes med offshoresektorens deltakelse i kvotehandel, samtidig som differansen mellom dagens nivå for CO₂-avgift og kvoteprisen allokteres direkte til et klimafond.

Dersom CO₂-avgiften likevel blir opprettholdt i redusert versjon, som dette høringsnotat legger opp til, ber OLF om at regjeringen:

- gir virksomhetene offshore anledning til å innbetale til en fondsmekanisme for klimatiltak og teknologiutvikling gjennom å slutte seg til en avtale mellom industri og myndigheter mot å få fritak for CO₂-avgiften.
- etablerer en mekanisme for justert CO₂-avgift som både sikrer forutsigbarhet for utslippskostnadene og regjeringens intensjon om at den totale utslippskostnaden ikke skal overstige dagens nivå.
- gir bransjen anledning til å kommentere på et forslag om justert CO₂-avgift.
- samordner prinsippene for rapportering av utslipp slik at verifisering av rapportert CO₂-avgift og utslippsregnskap etter kvotesystemet kan skje etter like regler.

Vi viser også til høringsuttalelse fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). OLF slutter seg til uttalelsene fra NHO.

Innledningsvis må vi konstatere at norske myndigheter legger opp til en strengere praktisering av kvotehandelsregimet i 2008-2012 enn det som vil bli gjennomført i EU-landene. Norsk kvotepliktig næringsvirksomhet vil generelt måtte betale for en større andel utslippskvoter enn konkurrerende bedrifter i EU-landene. Dette vil gi norsk næringsvirksomhet en kostnadmessig ulempe som vil kunne gi uheldige utslag for sysselsetting og verdiskaping i årene fremover. OLF vil i denne sammenheng be om at norsk næringslivs konkurransemessige utvikling følges nøye fremover, og tas hensyn til når beslutningen om tildelingen av vederlagsfrie kvoter etter 2012 skal tas.

Positivt at Norge tilknytter seg EUs kvotehandelsdirektiv

OLF er fornøyd med at det nå endelig er avklart at Norge slutter seg til EUs kvotesystem, og at offshorevirksomheten skal delta i dette systemet. Dette gjør det mulig å redusere utslipp av klimagasser på en kostnadseffektiv måte, enten ved handel i EU-markedet eller ved å bruke utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene til oppgjør i kvotesystemet.

Det er ikke tilfredsstillende at regjeringens forslag om norsk kvotesystem for 2008-2012 legges frem mindre enn 10 måneder før Kyoto-perioden starter. Det skaper usikkerhet i industrien, og det blir nå svært kort tid til å forberede virksomhetenes deltakelse i EUs kvotehandel fra 1.1.2008. Erfaringer fra kvotehandel i tidlig fase (2005-2007) i både EU og Norge har vist at det kreves betydelige ressurser for å forberede og overholde systemet. Vi vil her blant annet vise til kap 7.1 i høringsnotatet som sier at "Virksomheter som omfattes av kvoteloven vil måtte søke SFT om særskilt utslippstillatelse innen en frist som fastsettes av Kongen". Det er viktig for industrien at det blir nok tid til å forberede en slik søknad og at SFT får tilstrekkelig tid til å behandle og tildele tillatelsene. Forsinket oppstart kan føre til høyere kostnader for deltakelse i kvotehandel og oppfyllelse av kvoteplikten.

Vi må også beklage den meget korte høringsfristen for en slik prinsipielt viktig sak. Dette skaper problemer for gjennomføring av en god behandlingsprosess med involvering av medlemsbedriftene.

Klimafond gir bedre miljøeffekt enn CO₂-avgift

Forslaget fra regjeringen innebærer at det ikke vil bli tildelt vederlagsfrie kvoter til petroleumsinstallasjonene offshore, samtidig som CO₂-avgiften vil opprettholdes på et nivå som justeres slik at de totale utslippkostnadene for petroleumsvirksomheten blir videreført på tilnærmet dagens nivå. Regjeringen mener med dette at de økonomiske insentivene for utslippsreduksjoner på sokkelen opprettholdes.

OLF mener det er en dårlig løsning at regjeringen legger opp til å beholde CO₂-avgiften for perioden 2008-2012. De fleste tiltak som er lønnsomme innenfor avgiftsrammen i dag er iverksatt eller besluttet iverksatt, og CO₂-avgiften har i dag utspilt sin rolle som insentivskaper for ytterligere utslippsreduksjoner.

OLF har i lengre tid argumentert for en løsning hvor dagens CO₂-avgift erstattes med offshoresektorens deltakelse i kvotehandel, samtidig som differansen mellom dagens nivå for CO₂-avgift og kvoteprisen allokteres direkte til et klimafond. Offshorevirksomhetens utgifter for utslipp ville på denne måten i sin helhet gått til klimaformål i stedet for at en betydelig del allokteres til det statlige pensjonsfondet. En slik løsning vil på en langt mer effektiv måte enn innbetaling av CO₂-avgift bidra til å møte klimautfordringen på kort og lang sikt. OLF foreslår dette som en bedre løsning enn det regjeringen legger opp til, og vil i denne forbindelse vise til

Bjerkedal-utvalgets rapport til Finansdepartementet i NOU 2000:18 som gir anvisning på samme løsning. I kapittel 9.8.6, om CO₂-avgiften, skriver utvalget følgende:

"Utvalget legger til grunn at CO₂-avgiften vil bli brukt som virkemiddel inntil et kvotesystem er på plass. Utvalget har ingen oppfatninger av hvilket nivå som er det riktige for CO₂-avgiften, men har i provenyberegningene i avsnitt 9.7.2 lagt til grunn en CO₂-avgift tilsvarende CO₂-avgiften på mineralolje, dvs. 47 øre pr. liter olje og standard kubikkmeter gass. Dersom det er fiskale elementer i CO₂-avgiften, bør avgiften settes ned. CO₂-avgiften er en lite hensiktsmessig måte å inndra grunnrente på. Fiskale elementer bør i stedet legges på skattegrunnlag som er mer nøytrale."

Dersom myndighetene ikke ønsker å innføre en fondsløsning som foreslått av OLF, foreslår OLF at CO₂-avgiften fjernes som følge av at denne i praksis i dag kun er en fiskal avgift.

Som en alternativ sekundær løsning, og dersom CO₂-avgiften blir opprettholdt, vil OLF foreslå at virksomhetene offshore får anledning til å innbetale til en fondsmekanisme for klimatiltak og teknologiutvikling gjennom å slutte seg til en avtale mellom industri og myndigheter mot å få fritak for CO₂-avgiften. Hjemmel for en slik ordning er etablert ved innføringen av NOx-avgiften. En tilsvarende ordning burde i prinsippet kunne anvendes på klimaområdet. På denne måten vil en oppnå at de midlene som industrien betaler for sine utslipp blir brukt til utslippsreducerende tiltak fremfor at pengene benyttes til innbetaling av en ren fiskal avgift.

Utslippskostnadene må være forutsigbare

Ved en videreføring av CO₂-avgiften, forutsetter OLF at det etableres en mekanisme for justert CO₂-avgift som sikrer en rimelig grad av forutsigbarhet, og som sikrer regjeringens intensjon om at den totale utslippskostnaden ikke skal overstige dagens nivå. Kvoteprisene kan variere betydelig, noe som igjen vil medføre stor variasjon i samlede utslippskostnader. Det vil derfor være nødvendig at det etableres et system som beskytter selskapene mot ekstreme utslag av dette systemet. Samtidig er det viktig at systemet ikke undergraver insentivene til å foreta kostnadseffektive transaksjoner i kvotemarkedet og bruk av Kyoto-mekanismene. Regjeringen sier i høringsbrevet at den vil komme tilbake med et konkret forslag til en justert CO₂-avgift. OLF forutsetter at regjeringen gir bransjen anledning til å kommentere på et slikt forslag.

Regjeringen vil arbeide for at EUs kvotesystem gjøres mer omfattende enn det er i dag, og er herunder prinsipielt tilhenger av å utvide kvotesystemet til transportsektoren. Oljesektoren er i denne sammenheng svært overrasket over at regjeringen, for å oppnå dette, synes å vurdere muligheten for et alternativ hvor kvoteplikten ikke pålegges forurensere (i dette tilfelle transportsektoren), men på leverandøren av den forurensende vare (oljeselskapene). Oljesektoren vil med dette ta avstand fra en slik tilnærming.

Det forslåtte systemet gir meget god margin i forhold til Norges behov for kvoter

Det norske kvotesystemet vil omfatte utslipp på om lag 21-23 millioner tonn per år i 2010. Samlet kvotetildeling vil tilsvare om lag 6-7 millioner tonn kvoter per år, og deltakerne i kvotesystemet vil dermed måtte skaffe til veie om lag 15 millioner tonn kvoter per år, i hovedsak fra EUs kvotemarked. Med et nettokjøpsbehov (Kyoto-gap) på om lag 9 millioner tonn per år vil dette innebære at den norske stat får et kvoteoverskudd – betalt av deltakerne i kvotesystemet – på om lag 6 millioner tonn per år. Staten vil med andre ord kunne få et betydelig proveny knyttet til salg av kvoter inn i kvotesystemet, anslagsvis 5 milliarder kroner over Kyoto-perioden ved en gjennomsnittlig kvotepris på 20 euro.

Selv om en mulig kvotetildeling til gasskraftverk vil redusere dette noe, burde det med en slik margin være mulig å avvikle CO₂-avgiften, og i stedet kanalisere disse midlene til klimatiltak, slik OLF har foreslått. Vi vil i denne sammenheng peke på at regjeringen legger opp til at det ikke skal settes av en generell kvoterreserve til nye virksomheter. OLF er uenig i dette standpunkt, og mener at dette forslaget vil innebære en høyere "innstegsterskel" for nye bedrifter, herunder nye aktører med nye ideer for miljøvennlig produksjon.

Innlemming av CO₂-fangst og lagring i kvotesystemet

Fangst og lagring av CO₂ er en teknologi med potensial til å kunne bli en sentral del av fremtidens klimaløsning. Kvotehandelsregimet i EU og Norge må legges til grunn at CO₂ som ikke slippes ut i atmosfæren men som lagres i geologiske formasjoner godkjent for dette formål, unntas fra kvoteregnskapet. Tildeling av kvoter må skje på samme grunnlag som tilsvarende installasjoner som ikke håndterer CO₂ ved fangst og lagring. OLF er positiv til regjeringens forslag om at slike anlegg blir inkludert i kvotesystemet for 2008-2012 gjennom å bruke direktivets adgang til "opt-in". Dette vil gi verdifull erfaring for innlemming av slike anlegg i et eventuelt kvotesystem etter utløpet av Kyoto-perioden.

Verifisering av utslipp i kvotesystemet

I høringsnotatet legges det opp til mulighet for utvidet bruk av tredjepartsverifikasjon. I det tilfelle dette pålegges en hel bransje er det viktig at resultatet av denne tredjepartsverifikasjon er det endelig verifiserte utslippet, og at det ikke legges opp til en ytterligere verifikasjon/ behandling av SFT i etterkant. Det er videre formålstjenelig at bedriften velger akkreditert institusjon til å gjennomføre verifisering av sine installasjoner. Dette innebærer effektivisering og kostnadsbesparelser for selskaper som opererer i flere europeiske land ved at man da gjennomgående kan bruke den samme akkrediterte institusjonen.

Regjeringens opplegg vil føre til dobbelt virkemiddelbruk med ulike prinsipper for rapportering av utslipp. CO₂-avgiften beregnes i dag basert på volum brenngass avbrent, mens utslipp av CO₂ i kvotesystemet beregnes på mengde CO₂ sluppet ut. OLF ber om at dette blir samordnet, slik at verifisering av rapportert CO₂-avgift og utslippsregnskap etter kvotesystemet kan skje etter like regler. Per i dag har man ingen forutsetninger til å rapportere faktiske utslipp og dette vil heller ikke være på plass innen kvotehandel blir innført. I den første fasen med kvotehandel vil en derfor måtte bruke forbrent mengde fuel som grunnlag uansett.

Kvoter fra den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og Felles Gjennomføring (JI)

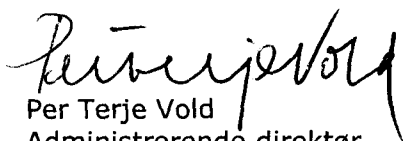
OLF støtter regjeringens politikk som innebærer at det ikke settes tak på bruk av kvoter fra Felles Gjennomføring (JI) og Den Grønne Utviklingsmekanismen (CDM). Den norske offshorevirksomheten vil representere den eneste sektor innenfor det europeiske kvotesystem med null tildeling av kvoter i perioden 2008-2012. Full fleksibilitet med hensyn til bruk av JI og CDM kreditter, i tillegg til EU kvoter, gjør det mulig for den enkelte operatør å oppnå sin kvoteforpliktelse til lavest mulig kostnad. Systemet for godkjennelse og verifisering av klimagassreducerende tiltak er på plass og prosjektmekanismene er en god måte å gradvis bidra til informasjon og teknologioverføring til andre land som har ratifisert Kyoto-avtalen, men som i dag ikke har fastsatte tak på sine klimagassutslipp. Med basis i den særstilling norsk petroleumsvirksomhet står ovenfor, mener OLF det er grunnlag for at Norge bør kunne argumentere for at Norge gis mer fleksible rammer på dette området i forhold til tilsvarende og annen virksomhet i EU land.

Lagring av kvotekreditter til eventuelle forpliktelsesperioder etter 2012

Kyoto-protokollen setter nasjonale begrensninger på mulig sparing av kreditter fra både JI og CDM fra 2012 til 2013. For å sikre kjøp av kreditter fra investeringer i mer bærekraftige prosjekter som trenger en lengre kreditteringsperiode for å kunne konkurrere med andre prosjekter, samt å sikre at industriens bruk av disse verifiserte kredittene blir så optimal og fleksibel som mulig, bør den kvotepålagte industri selv gis mulighet til å lagre slike kreditter til eventuelle forpliktelsesperioder etter 2012.

Med vennlig hilsen

OLF Oljeindustriens Landsforening



Per Terje Vold
Administrerende direktør