



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kongens gt. 6
Pb. 8131 Dep.
N-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 00 00
Fax: +47-21 09 49 73

Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no

Bankkonto/Bank account
7694 05 02663

Oslo, 02.04.2007

Deres ref.: 200601319 , Vår ref.: 07/686-2

Saksbehandler: Gisle Haakonsen og Knut Einar Rosendahl

Seksjon for miljøstatistikk

Høringsuttalelse - Utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser

Vi viser til brev med forespørsel av høringsuttalelse av 15.03.07 vedrørende utkast til endring i lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

I samarbeid med Statens forurensningstilsyn utarbeider SSB den norske offisielle statistikken over utslipp av klimagasser. Disse tallene skal måle utviklingen i utslippene og brukes blant annet i forbindelse med MD/SFTs rapportering til FNs Klimakonvensjon. Videre har SSB en omfattende forskningsaktivitet omkring virkemiddelbruk knyttet til klimapolitiske problemstillinger. I høringsuttalelsen diskuteres først statistikkfaglige behov som kommer som et resultat av loven (del 1), deretter kvotelovens som klimavirkemiddel (del 2).

Del 1: Statistikkfaglige kommentarer

Det nasjonale kvotesystemet for perioden 2005-2007 førte til bedre utslippsstatistikk i Norge. Dette skyldes at det ble større krav til aktørene om å dokumentere de utslippstallene de rapporterte og større fokus hos myndighetene for å kontrollere at tallene stemte. Disse forbedringene i tallgrunnlaget har dermed gitt et kvalitetsløft for det norske klimagassregnskapet. Det er grunn til å tro at når nå kvotesystemet utvides til å gjelde flere sektorer, så vil kvaliteten bedres ytterligere. Dette vil gi mer treffsikre tall og gjøre statistikken bedre som grunnlag til å iverksette effektive tiltak for å få redusert klimagassutslippene.

Som allerede nevnt, publiserer SSB årlig offisiell statistikk over utslipp av klimagasser i Norge i nært faglig samarbeid med SFT. Det vil oppstå behov for publisering av flere typer statistikk i forbindelse med kvotehandelen i Kyoto-perioden. Dette kan være f.eks. statistikk knyttet til

- hvordan Norges samlede kvotetildeling (assigned amount) gradvis "fylles opp" med utslipp som i sin tur delvis kompenseres med kvotekjøp.
- kvotekjøp splittet på ulike typer som f.eks. CDM-prosjekter, felles gjennomføring osv.
- omfanget av kvotekjøp i forhold til innenlandske tiltak
- m.m.

I lys av loven vil SSB gjerne drøfte særskilte statistikkbehov knyttet til denne med Miljøverndepartementet. Med den høye oppmerksomhet det er på tiltak for klimagassreduksjoner i den alminnelige politiske debatt, vil det ventelig være et stort behov for statistikk knyttet til kvotekjøp og -salg.

Eventuell ny statistikk knyttet til kvoter vil i stor grad være basert på kvoteregisteret. For å være sikre på at registeret vil være godt nok også til å gi viktig uavhengig statistikk, ønsker SSB være med i diskusjonene rundt utformingen av dette.

Del 2: Om klimakvoteloven som virkemiddel i klimapolitikken

Regjeringens forslag til kvotesystem for 2008-2012 innebærer vesentlige endringer i forhold til dagens kvotesystem. Noen endringer følger av at systemet skal integreres fullt ut i EUs system, andre endringer er selvvalgt. Vår hovedkonklusjon er at det nye systemet er et klart framskritt i forhold til dagens system, og Regjeringens perspektiver for utvikling av kvotesystemet gir tydelige signaler for de som vurderer å investere i virksomheter med CO₂-utslipp.

Generelt om kvotesystemer

Før vi kommenterer innholdet i høringsforslaget, vil vi trekke fram noen generelle prinsipper knyttet til kvotehandel:

- Kvotehandelssystem er et velegnet virkemiddel i klimapolitikken, og er i likhet med CO₂-avgifter et kostnadseffektivt virkemiddel dersom systemet utformes på en god måte. Det skyldes at sektorene som er omfattet av systemet vil stå overfor den samme prisen på CO₂-utslipp.
- Som følge av dette vil det som en hovedregel være fornuftig å inkludere flest mulig sektorer i ett og samme kvotesystem. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være mer hensiktsmessig å ta i bruk andre virkemidler.
- Det har lite å si for klimaet om utslipp av klimagasser skjer i år eller om 10-20 år. Prisen på CO₂-utslipp bør derfor bli forsøkt utjevnet mellom perioder. Dette kan oppnås ved at det gis mulighet for å spare kvoter til senere perioder.
- Jo mer bedriftene vet om framtidige rammebetingelser, jo bedre beslutninger kan de ta i forbindelse med nyetablering og nedleggelse. Myndighetene bør derfor tilstrebe å gi klare signaler for den framtidige utviklingen av kvotesystemet.
- Et viktig element i kvotesystemer er tildeling av kvoter. I prinsippet kan fri tildeling av kvoter være like kostnadseffektivt som auksjonering, dersom tildelingen av kvoter gjøres helt uavhengig av bedriftenes atferd. Auksjonering gir imidlertid økt proveny til staten. De makroøkonomiske kostnadene ved fri tildeling vil derfor være større enn ved auksjonering, siden økt proveny kan brukes til å redusere andre vridende skatter.
- I praksis vil det være problematisk å dele ut gratis kvoter helt uavhengig av hva bedriftene gjør. I ytterste konsekvens innebærer det at en bedrift som nedlegger, skal få tildelt gratis kvoter i all framtid (så lenge systemet er i funksjon). Det er derfor vanskelig å utforme tildelingsregler som gir riktige insentiver, ikke minst knyttet til nedleggelse og ny virksomhet. Et kvotesystem basert på auksjonering vil dermed generelt være mer kostnadseffektivt enn et system med stor grad av fri tildeling av kvoter.
- Full auksjonering av kvoter kan gi konkurranseutsatt industri forverret konkurransevne dersom konkurrerende bedrifter får tildelt gratis kvoter. Hvis dette fører til nedleggelse som ikke er samfunnsøkonomisk fornuftig på lang sikt, kan fri tildeling til en viss grad være hensiktsmessig i en overgangsperiode.

Omfang

Det norske kvotesystemet øker betydelig i omfang ved at petroleumssektoren, treforedling og energianlegg som benytter mineralolje, inkluderes. De nye sektorene/utslippskildene har til nå betalt CO₂-avgift, og denne bortfaller for fastlandsindustrien. Dermed vil en større del av denne industrien stå overfor samme pris på CO₂-utslipp, noe som er positivt i seg selv.

Samtidig betyr bortfallet av CO₂-avgift en svekkelse av klimapolitikken overfor enkelte utslippskilder. Ifølge høringsnotatet vil totalbelastningen for eksisterende landbasert industri være omtrent uendret. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det nye kvotesystemet innebærer en strammere klimapolitikk.

Petroleumssektoren vil få redusert sin CO₂-avgift slik at samlet CO₂-pris blir omtrent som før (gitt at kvoteprisen legger seg på det forutsatte nivå). Dette innebærer at denne sektoren fortsatt vil stå overfor en

høyere pris på CO₂-utslipp enn andre sektorer, noe som gir en ineffektiv fordeling av utslippsreduksjoner mellom sektorer. På den annen side ville en fjerning av CO₂-avgiften bety en svekkelse av den norske klimapolitikken.

Tildeling av kvoter

Det nye systemet legger opp til en mindre andel fri tildeling av kvoter totalt sett enn dagens system. Dette skyldes delvis at petroleumssektoren er inkludert, og at denne sektoren ikke får tildelt noen gratis kvoter. Tildelingen til fastlandsindustrien er også klart mindre enn i dagens system. Like viktig er det at reglene for tildeling er vesentlig endret. Samlet tilsier dette at det nye kvotesystemet vil være mer effektivt enn dagens system, og gi bedre insentiver til utslippsreduksjoner.

En svakhet ved det nåværende systemet er at nye bedrifter får tildelt kvoter, og at eksisterende bedrifter kan få tildelt flere kvoter ved økt aktivitet. En slik regel gjør at CO₂-prisen ikke tas skikkelig hensyn til i investeringsbeslutninger. Investeringsbeslutninger påvirker i sterk grad den langsiktige utslippsutviklingen i økonomien. Regjeringens forslag om å fjerne denne regelen (med et viktig unntak, se under) er derfor positivt.

Regjeringen foreslår at tildeling av kvoter skal baseres på utslipp i perioden 1998-2001, også ved ev. framtidig tildeling. Når utgangspunktet for tildeling ligger såpass langt tilbake i tid, unngås ev. spekulativ økning i utslippene for å sikre seg flere kvoter framover.

I motsetning til dagens system foreslår Regjeringen en klar differensiering mellom sektorer og utslippskilder mht. tildeling av kvoter. Så lenge kvotene tildeles på bakgrunn av historiske utslipp, vil differensiert tildeling ikke redusere kostnadseffektiviteten i systemet.

Regjeringen signaliserer at målet er å fjerne fri tildeling av kvoter helt fra 2013, men at det avhenger av hva EU velger å gjøre. Videre sies det at eventuell tildeling kun vil være basert på historiske utslipp i årene 1998-2001, slik at tildelingen ikke skal påvirke bedriftenes insentiver. Dette er viktige signaler. Dersom dagens frie tildeling til eksisterende bedrifter videreføres, kan det hindre en fornuftig omstilling i klimavennlig retning. En vesentlig forskjellsbehandling mellom gamle og nye bedrifter er også vanskelig å forsvare over lengre tid.

Tildeling til gasskraftverk

Det gjøres ett viktig unntak fra de generelle tildelingskriteriene, nemlig til "nye gasskraftverk som skal basere seg på rensing, herunder Kårstø, og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon." Mens nye industribedrifter ikke får tildelt noen kvoter, skal nye kraftverk få tildelt kvoter som svarer til 75-92% av utslippene (fram til rensing er på plass). Dette vil kunne ha uheldige virkninger. Det er vanskelig å finne gode grunner for å spesialbehandle kraftverk framfor annen type industri. EUs kvotemarked bidrar til høyere kraftpriser som følge av økt pris på CO₂-utslipp. Dersom nye gasskraftverk (før rensing) ikke er lønnsomme uten fri tildeling av kvoter, er det sannsynlig at produksjonen ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom. Fri tildeling av kvoter kan dermed bidra til høyere investeringer i gasskraftverk enn det som er fornuftig, og staten vil måtte betale for mesteparten av de kvotene som trengs for å dekke de ekstra utslippene (fram til rensing er på plass). For store investeringer i gasskraftverk kan også hemme konkurransevilkårene for fornybar kraftproduksjon.

Samlet kvotemengde/auksjonering

Regjeringen har ikke bestemt hvor stor samlet kvotemengde skal være, og dermed heller ikke hvor mange kvoter som skal auksjoneres ut. En lav samlet kvotemengde vil gjøre det totale kvotemarkedet noe strammere, men siden Norges utslipp utgjør en liten andel av markedet, vil kvoteprisen påvirkes relativt lite.

En økning av antall auksjonerte kvoter som øker samlet kvotemengde i det norske kvotesystemet, gjør at staten må kjøpe tilsvarende flere kvoter internasjonalt (for en gitt innenlands klimapolitikk). Økt auksjonering vil derfor ikke nødvendigvis gi økt proveny for staten, med mindre prisen i det internasjonale kvotemarkedet blir lavere enn i EUs kvotesystem. En mindre andel fri tildeling derimot vil gi økt proveny.

Inkludering av flere anlegg, sektorer og gasser i kvotesystemet

Som det påpekes i høringsnotatet, vil kraftverk med CO₂-håndtering ha kvoteplikt basert på mengde forbrent gass (eller kull), uavhengig av om CO₂-innholdet fanges og lagres. Dermed gis det ingen insentiver til CO₂-håndtering i dagens kvotesystem. Det er derfor positivt at Regjeringen sikter mot å inkludere anlegg for CO₂-håndtering i systemet, slik at CO₂ som fjernes og lagres, ikke får kvoteplikt. Regjeringen vil også vurdere å inkludere andre sektorer og gasser i kvotesystemet. Dette vil gi en mer kostnadseffektiv klimapolitikk.

Transportsektoren kan ikke inkluderes i kvotesystemet (pga. regler i EUs kvotesystem), men dette kan bli endret fra 2013 (for luftfart fra 2011). Regjeringen vil vurdere et eget norsk kvotesystem for transport i stedet for dagens CO₂-avgift. Det er vanskelig å se hensikten med dette, så lenge det ikke kan kobles opp mot det eksisterende kvotesystemet. En CO₂-avgift er enklere å administrere og kan gi samme utslipps-effekt som et kvotesystem.

Sparing av kvoter

Det står ikke noe i høringsnotatet om sparing av kvoter til senere avtaleperioder. Dette er tillatt i EUs system og bør vurderes også i det norske systemet. Adgang til sparing av kvoter gir en kobling mellom markedene i ulike tidsperioder, som kan være riktig i klimasammenheng.

Vennlig hilsen



Øystein Olsen