



Miljøverndepartementet

Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 200601319 Vår ref.: 2007/302 - 3 Saksbeh.: Kjell Jostein Sunnevåg Dato: 11.04.2007
STAB-ØIS KJSU 50

■ Høring – Forslag til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser

Vi viser til Miljøverndepartementets brev av 15.03.2007 vedlagt høringsnotat vedrørende det norske kvotesystemet for 2008-2012.

I notatet foreslår regjeringen et system for klimagasskvoter som skal bidra til å få ned Norges utslipp av klimagasser, og som skal være et viktig element i oppfyllelsen av den norske utslippsforpliktelsen under Kyotoprotokollen for 2008-2012.

Det legges opp til at kvoteplikten skal omfatte de sektorene som får obligatorisk kvoteplikt i henhold til EUs kvotedirektiv, som skal innlemmes i EØS-avtalen. Dette er virksomheter knyttet til energiproduksjon, oljeraffinering, koksproduksjon, produksjon og bearbeiding av jern og stål, produksjon av sement, kalk, glass og glassfiber, produksjon av keramiske produkter, treforedling så vel som fiske- og sildemelsproduksjon. Kvoteplikten vil dermed omfatte 42 % av de norske CO₂-utslippene. I tillegg åpnes det for at Norge kan inkludere ytterligere sektorer, som blant annet aluminium-, ferrolegerings-, kjemisk og annen metallurgisk industri, dersom det er ønskelig. Det norske kvotesystemet for 2008-2012 vil bli en integrert del av EUs kvotesystem.

Konkurransetilsynet har vurdert forslaget og har noen kommentarer. Kommentarene tar utgangspunkt i at klimapolitikken bør vurderes ut fra sentrale målsettinger om styrings- og kostnadseffektivitet.

Tildeling til kvotepliktig landbasert industri

Det legges til grunn en andel vederlagsfri tildeling av kvoter til landbasert næringsliv på 81 prosent i gjennomsnitt for 2005. Innenfor dette gjennomsnittet tildeles prosessutslipp en noe høyere andel kvoter, mens utslipp til energiformål tildeles en noe lavere andel kvoter.

Utslippene i perioden 1998-2001 legges til grunn for beregningen av tildelingen. Dette avviker fra EUs kvotesystem der tildeling er basert på prognostiserte utslipp.

Konkurransetilsynet er positiv til at historiske utslipp legges til grunn - gitt at kvoter skal tildeles vederlagsfritt. Dersom et kvotesystem skal være kostnadseffektivt må tildelingen av kvoter være upåvirket av bedriftenes produksjonsbeslutninger. Det må antas at tildeling basert på historiske utslipp reduserer mulighetene for strategisk tilpasning.

Det sies i høringsnotatet at regjeringen vil arbeide for at EUs kvotesystem etter 2012 skal baseres på at det ikke tildeles vederlagsfrie kvoter, og at norske kvotepliktige bedrifter derfor ikke kan basere seg på tildeling av vederlagsfrie kvoter etter dette.

Konkurransetilsynet slutter seg til en slik målsetting, og viser til høringsuttalelsene til NOU 2000:1 "Et kvotesystem for klimagasser" og utkastet til lov om kvotehandel hvor vi har gitt uttrykk for at alle kvotepliktige må betale full markedspris for utslippskvoter.¹

EUs kvotedirektiv åpner i liten grad for tildeling av kvoter ved salg. I perioden 2008-2012 skal minst 90 prosent av kvotene tildeles vederlagsfritt, og Kommisjonen har anbefalt at landene utnytter muligheten til å selge inntil 10 prosent av kvotene. Tildelingskriteriene er for øvrig i liten grad harmonisert utover at alle må følge de generelle regler som ligger i direktivets vedlegg III. Regjeringen regner med at Norge ikke vil bli bundet av direktivet på dette punktet, og legger opp til et *strengere* regime enn i EU med hensyn til omfanget av vederlagsfrie kvoter. Det foreslåtte norske systemet innebærer således at norske virksomheter i større omfang enn virksomheter innenfor EU må kjøpe kvoter.

Konkurransetilsynet anbefaler at det vurderes nærmere om det kan oppstå uheldige konkurransevridninger dersom eksisterende virksomheter i Norge, og som konkurrerer med virksomheter som er direkte underlagt EUs kvotesystem, pålegges vesentlig strengere betingelser eller høyere kostnader enn sine viktigste konkurrenter med hensyn til erverv av kvoter. Det er en sentral målsetting i miljøpolitikken å realisere gitte miljømessige målsettinger til lavest mulig kostnad. Den politikken som det legges opp til i høringsnotatet kan altså være i strid med siktemålet om å oppnå Norges utslippsmålsettinger til lavest mulig kostnad, siden den innebærer en risiko for relokalisering av virksomhet uten at dette gir en miljømessig gevinst.

I høringsnotatet legges det ikke opp til en generell kvotereseerve for ny virksomhet, med unntak av nye gasskraftverk som skal baseres på rensing. Ny virksomhet vil med andre ord måtte betale for kvotene. EUs retningslinjer foreskriver tre alternative tilnærminger i så måte: Nykommere kan kjøpe kvoter ved en auksjon, de kan erverve kvoter ved å kjøpe dem i markedet eller den enkelte medlemsstat kan sette til side en reserve for nykommere. Den enkelte medlemsstat står fritt med hensyn til hvilken metode som velges. Selv om det pekes på at kjøp i markedet eller ved auksjon er i tråd med prinsippet om likebehandling, har en rekke medlemsland valgt å benytte en kvotereseerve som nykommere får tildelt kvoter fra *gratis*. Dette gjelder blant annet Sverige, Storbritannia, Irland og Nederland.

Konkurransetilsynet stiller spørsmål ved at det legges opp til at ny virksomhet i Norge må kjøpe alle sine kvoter. Dette innebærer at ny virksomhet oppmuntres til å etablere seg i andre land enn Norge. Igjen kan dette innebære et brudd med prinsippet om at miljømessige målsettinger skal nås til lavest mulig kostnad.

Andre sektorer

Nesten 60 prosent av de norske CO₂-utslippene vil ikke være omfattet av kvotesystemet. Det pekes i høringsnotatet på at noen av de sektorer som forutsettes å ha et reduksjonspotensial i dag er underlagt andre virkemidler enn kvoteplikt. Det vises videre til at for deler av industrien er reguleringen av utslippene i dag basert på ulike typer *avtaler* mellom myndighetene og industrien.

Konkurransetilsynet vil påpeke at også dette kan bryte med målsettingen om kostnadseffektivitet i miljøpolitikken. Konkurransetilsynet kjenner ikke til at det er foretatt noen evaluering av erfaringene med bruken av slike avtaler, men noterer seg at Regjeringen vil arbeide for et bredt kvotesystem som omfatter flest mulig sektorer og land. Dette innebærer at de samlede kostnadene knyttet til å realisere Norges utslippsforpliktelser vil reduseres.

For petroleumsvirksomheten skal den samlede utslippskostnaden videreføres på tilnærmet dagens nivå. Det gjøres ved at det ikke tildeles vederlagsfrie kvoter til denne virksomheten, og gjennom justering av CO₂-avgiften der denne blir sett i sammenheng med kostnadene petroleumsindustrien blir pålagt ved å måtte kjøpe kvoter. Siktemålet, slik Konkurransetilsynet tolker dette, er at den totale utslippskostnaden per tonn CO₂ for petroleumsindustrien forblir uendret. Installasjonene betaler i dag en CO₂-avgift svarende til 342 kroner per tonn CO₂ for bruk av gass. Kvoteprisen i EUs kvotehandelssystem var ved årsskriftet til sammenligning rundt 150 kroner per tonn CO₂.

¹ Brev av 14. april 2000 og 30. juli 2004.



I tråd med *Konkurransetilsynets* tidligere merknader vil vi peke på at det er positivt at denne industrien ikke tildeles vederlagsfrie kvoter. Konkurransetilsynet vil imidlertid peke på at kvoteprisene over tid vil kunne svinge til dels betraktelig, noe det også pekes på i høringsnotatet. Det synes således som om det legges opp til et system som administrativt vil kunne bli vanskelig å håndtere, gitt målsettingen om at kvotepris pluss avgift skal videreføres på tilnærmet samme nivå som i dag. Det må også antas at de administrative kostnadene for selskapene og myndighetene knyttet til å håndtere et dobbelt system er høyere enn om man baserte seg på et uniformt system på tvers av utslippskilder.

Kostnadseffektivitet krever at marginale tiltakskostnader skal være like for alle utslippskilder – innen land og på tvers av på tvers av land. Dette kan langt på vei oppnås ved at alle produsenter og husholdninger i alle land står overfor samme pris på utslipp (avgift eller kvotepris). Den politikken som det legges opp til for petroleumssektoren innebærer at utslippskostnader på marginen vil bli høyere i denne sektoren enn i andre utslippsgenererende sektorer på land. Dette innebærer igjen at utlippene kan bli redusert for mye i denne sektoren sammenlignet med andre sektorer for et gitt utslippsmål. Samlet sett bryter dette altså med målsettingen om kostnadseffektivitet – at et gitt miljømål realiseres til lavest mulig kostnad.

Med hilsen

Birgit Løyland (e.f.)
seksjonssjef

Kjell Jostein Sunnevåg
seniorrådgiver

Mottakere:
Miljøverndepartementet Postboks 8013 Dep 0030 Oslo