



CATHRINE HAGEM

Forsker ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå.

KNUT EINAR ROSENDAHL

Forsker ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå.

Det norske kvotesystemet

Regjeringens forslag til kvotesystem for 2008-2012¹ 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 betydelig bedre enn dagens system, og reglene er i hovedsak klart bedre enn i EU-landene. Regjeringens perspektiver for kvotesystemet i framtida er også positive. EUs kvotesystem innebærer imidlertid at utslippene inndeles i to separate deler (omfattet/ikke-omfattet av EUs kvotesystem). Det blir ikke nødvendigvis lik pris på utslipp i de to delene av økonomien. EUs kvotesystem sikrer dermed ikke en kostnadseffektiv oppfyllelse av Kyoto-forpliktelsen.

KYOTOPROTOKOLLEN OG EUS KVOTESYSTEM

I-landenes utslipp (ekskl. USA, Australia) er regulert gjennom Kyotoprotokollen. Alle i-land har fått tildelt et antall kvoter (Assigned Amount Units), heretter kalt *landkvoter*. Disse kvotene er fritt omsettelige. Det enkelte i-land kan også motsvare utslipp gjennom kvoter generert gjennom direkte investeringer i klimatiltak i andre i-land (felles gjennomføringstiltak) og i u-land gjennom den grønne utviklingsmekanismen. Også de *prosjektbaserte kvotene* som er generert gjennom slike direkte investeringer er fritt omsettelige. Siden alle typer kvoter under Kyotoprotokollen (landkvoter og de prosjektbaserte kvotene), heretter kalt *Kyoto-kvoter*, er fritt omsettelige, kan en forvente at prisen på disse vil være identiske i annenhåndsmarkedet.

EU har innført et eget kvotesystem som omfatter om lag 50 % av utslippene fra EU-landene. For perioden 2008-2012 vil systemet innebære at kvotene som benyttes i systemet, heretter kalt EU-kvoter, fremskaffes ved at EU-landene konverterer en del av sine tildelte landkvoter til EU-kvoter. EU-kvoter og landkvoter vil omsettes i separate markeder. Bedrifter som er omfattet av EUs kvotesystem kan fritt handle med EU-kvoter seg i mellom, men kan ikke dekke sine utslipp gjennom landkvoter. Prosjektbaserte kvoter kan benyttes i begge systemer, men det enkelte EU-land må sette et tak på de kvotepliktiges bruk av slike kvoter for å oppfylle utslippsforpliktelsene i EU-systemet. Dette taket må godkjennes av EU-kommisjonen, som har redusert flere av landenes forslag til tak.

¹ Ot.prp. nr. 66 (2006-2007): Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m. (Miljøverndepartementet)

Siden EU-kvoter er konverterte landkvoter, vil utslippene fra de virksomheter som er omfattet av EUs kvotesystem være i overensstemmelse med kravene i Kyotoprotokollen. Det er opp til hvert enkelt EU-land å sørge for at utslippene i resten av økonomien (restutslippene) er i overensstemmelse med Kyoto-forpliktelsene. EUs kvotesystem innebærer at vi får to separate kvotesystemer. Ett system som dekker de kilder som er omfattet av EUs kvotesystem, og ett system som omfatter restutslippene. Det vil ikke nødvendigvis bli lik pris på kvoter i de to systemene. Grunnen er at EU-kvoter bare kan brukes innen EUs kvotesystem, mens landkvoter bare kan brukes til å dekke restutslippene.

Siden prosjektbaserte kvoter kan benyttes i begge kvotesystemer, kan disse kvotene bidra til å redusere eller eliminere prisforskjellen mellom EU-kvoter og Kyoto-kvoter. Om prisforskjellen elimineres avhenger av om det er tilstrekkelig stor tilgang på rimelige prosjektbaserte kvoter, og om EUs begrensning på bruk av prosjektbaserte kvoter ikke blir bindende. Dersom prisen på EU-kvoter og Kyoto-kvoter blir forskjellig, vil kostnader ved utslipp avvike mellom utslippskilder innenfor og utenfor EUs kvotesystem. Kyotoprotokollen vil da ikke kunne bli oppfylt til lavest mulige kostnader.

DET NORSKE KVOTESYSTEMET

Proposisjonen om det norske kvotesystemet indikerer klare endringer fra kvotesystemet for 2005-2007, både når det gjelder omfang og tildeling av gratiskvoter.

OMFANG

Det norske kvotesystemet øker betydelig i omfang ved at petroleumssektoren, treforedling og energianlegg som benytter mineralolje inkluderes. Ifølge regjeringen vil minst 40% av Norges klimagassutslipp ha kvoteplikt fra 2008. Dette gjør at systemet blir enda viktigere enn i dag. 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 dette en svekkelse av klimapolitikken overfor enkelte utslippskilder. Ifølge proposisjonen vil totalbelastningen for eksisterende landbasert industri være omtrent uendret. Det kan derfor stilles spørsmål ved om

det nye kvotesystemet innebærer en strammere klimapolitikk. På den annen side er reglene for systemet langt på vei forbedret, og regjeringen har trolig rett i at de «vil bidra til at norsk næringsstruktur blir tilpasset et strengere klimaregime».

Petroleumssektoren vil få redusert sin CO₂-avgift slik at samlet CO₂-pris blir omtrent som før. 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. En fjerning av CO₂-avgiften vil kunne øke utslippene fra petroleumssektoren, men vil ikke påvirke de samlede utslippene innen EUs kvotesystem (når totalmengden EU-kvoter er bestemt). CO₂-avgiften på sokkelen kan imidlertid være vanskelig å avskaffe av provenyemessige årsaker, og det kan gi uheldige signaler å lempe på utslippskostnader i så stor grad.

INKLUDERING AV FLERE ANLEGG, SEKTORER OG GASSER I KVOTESYSTEMET

Som det påpekes i proposisjonen, 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. Regjeringen vil forsøke å få inkludert anlegg for CO₂-håndtering i systemet, slik at CO₂ som fjernes og lagres ikke får kvoteplikt. Dette er svært viktig.

Regjeringen ønsker å inkludere andre sektorer og gasser i kvotesystemet (det pekes spesielt på kunstgjødselproduksjon), men vil komme tilbake til dette senere i form av forskrift. I proposisjonen er det bare utslipp med obligatorisk kvoteplikt i henhold til EUs kvotedirektiv som foreløpig er inkludert. Det betyr at store industrielle punktkilder i aluminiums-, ferrolegerings- og kjemisk industri så langt ikke er inkludert, selv om utslipp fra disse kildene er godt egnet til å inkluderes i et kvotesystem. Det vil være en mer kostnadseffektiv klimapolitikk enn fornyelse av avtaler eller andre virkemidler.

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, noe som virker å være et dårlig forslag så lenge man har en velfungerende CO₂-avgift.

TILDELING AV KVOTER

Et svært viktig element i et kvotesystem er hvordan kvotene allokeres. Selv om fri tildeling av kvoter i prinsippet kan være like effektivt som auksjonering av kvoter, vil det i praksis være svært vanskelig å utforme regler for fri tildeling som ikke skaper en eller annen form for ineffektivitet eller uønskede insentiver. Proposisjonen bærer preg av denne erkjennelsen, noe som er positivt i seg selv med tanke på de signaler det gir. Fri tildeling kan til en viss grad være hensiktsmessig (som en nest-best løsning) i en overgangsperiode på grunn av konkurransemessige hensyn, men bør i så fall være velbegrunnet og med regler som er mest mulig treffsikre. Det er f.eks. ingen grunn til å behandle alle næringer likt.

Det nye systemet legger opp til en mye 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 kvoter. Tildelingen til fastlandsindustrien er likevel klart mindre enn i dagens system. Like viktig er det at reglene for tildeling er vesentlig endret. Samlet tilsier dette at det nye kvotesystemet etter alt å dømme vil være mer effektivt enn dagens system, og gi bedre insentiver til utslippsreduksjoner.

En viktig 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, fordi en av gevinstene ved å investere er at man får tildelt gratis kvoter. 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 skal baseres på utslipp i perioden 1998-2001, også ved ev. framtidig tildeling. Det er et fornuftig valg, som gjør at utslippsreduksjoner etter 2001 ikke blir straffet i form av færre kvoter. Når utgangspunktet for tildeling ligger såpass langt tilbake i tid, neglisjeres 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 sammenlignet med ens-

artet tildeling. Differensiert tildeling kan begrunnes både i ønsket om en rimelig fordeling av kostnader mellom virksomheter og et ønske om å hindre nedleggelse av konkurranseutsatt industri.

Dersom formålet er å kompensere for kostnader forbundet med kvotesystemet, kan fri tildeling av kvoter forbeholdes de næringer som i størst grad får forverret driftsresultatet som følge av systemet. Regjeringen legger opp til at det er virksomheter som har minst muligheter til å redusere utslipp uten å redusere driften som skal få størst tildeling av kvoter. Det er imidlertid ikke nødvendigvis disse virksomhetene som har størst kostnader ved kvotesystemet. Redusert produksjon kan også være et rimelig tiltak for å redusere utslippene.

Dersom tildelingen har som formål å hindre nedleggelse eller produksjonsnedgang, vil ikke gratiskvoter ha noen effekt så lenge kvotene tildeles uavhengig av bedriftens produksjonsvolum. Hvis kvotene ikke tildeles til bedrifter som nedlegges (se under), kan gratis tildeling bidra til å opprettholde produksjonen i en noe lenger periode. Differensiert tildeling kan dermed rettes inn mot den mest konkurranseutsatte delen av industrien hvor faren for nedleggelse er størst. Vi vil imidlertid peke på at gratiskvoter neppe er det mest egnede virkemidlet til å hindre nedleggelse.

TILDELING TIL GASSKRAFTVERK

Det gjøres ett viktig unntak til de generelle tildelingskriteriene, nemlig til «nye gasskraftverk som skal basere seg på rensing, og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon». Disse skal få tildelt kvoter som svarer til 75-92% av utslippene, i og med at de vil trenge kvoter før rensing er på plass. Dette mener vi er et dårlig forslag. Det er vanskelig å finne gode grunner for å spesialbehandle kraftverk framfor annen type industri, som ikke får tildelt kvoter ved nyetablering. Dersom et nytt gasskraftverk (før rensing) ikke er lønnsomt uten fri tildeling av kvoter, er det sannsynlig at det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Fri tildeling av kvoter kan dermed bidra til mer investeringer i gasskraftverk enn det som er fornuftig, noe som blant annet kan hemme konkurransevilkårene for fornybar kraftproduksjon. Staten vil måtte betale for mesteparten av de kvotene som trengs for å dekke utslippene fra gasskraftverkene (fram til rensing er på plass). Med dagens kvotepris for 2008 (ca. 23 Euro pr. tonn) tilsvarer dette en

indirekte subsidiering på mellom 170 og 200 millioner kroner pr. år for gasskraftverket på Kårstø (forutsatt full produksjon).

Reglene i kvotesystemet vil også legge føringer på hva selskapene skal bidra med økonomisk i forbindelse med CO₂-håndtering, jf. avtalen om Mongstad-anlegget der følgende står: «Statoil skal dekke kostnader tilsvarende selskapets alternative CO₂-kostnad dersom de ikke hadde gjennomført CO₂-håndtering (CO₂-kostnader tilsvarende annen konkurranseutsatt industri)».

TILDELING VED NEDLEGGELSER

Regjeringen foreslår at nedleggelse skal føre til at kvoter ikke blir tildelt for de kommende år (innen perioden 2008-12). En slik regel vil kunne gjøre det mindre attraktivt å nedlegge en samfunnsøkonomisk sett ulønnsom bedrift. Dette kan virke effektivitetshemmende. På den annen side er det liten grunn til å dele ut gratis kvoter hvis de ikke nettopp skal påvirke slike beslutninger.

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 EUs kvotemarked noe strammere, men siden Norges utslipp utgjør en liten andel av markedet, vil kvoteprisen påvirkes relativt lite.

Optimal mengde auksjonerte EU-kvoter avhenger av markedsprisen på EU-kvoter i forhold til Kyoto-kvoter. Hva som blir prisen på Kyoto-kvoter er foreløpig vanskelig å si.

Dersom den blir lik prisen i EUs kvotesystem, vil omfanget av auksjonering ikke ha noen betydning for Norge. En økning av antall auksjonerte EU-kvoter gjør at staten må skaffe tilsvarende flere Kyoto-kvoter for en gitt innenlands klimapolitikk. Det er derfor ikke gitt at staten vil tjene på å auksjonere ut mange kvoter. Det som derimot er klart er at en mindre andel fri tildeling vil gi økt proveny til staten. Dersom imidlertid prisen på EU-kvoter blir høyere enn prisen på Kyoto-kvoter, noe som ikke er usannsynlig, vil det lønne seg for staten å utstede og selge så mange EU-kvoter som EU-kommisjonen tillater, og dekke det nasjonale kvotebehovet gjennom billigere Kyoto-kvoter.

BRUK AV PROSJEKTKVOTER

Regjeringen er usikker på om EU vil kreve at Norge setter et tak på bedrifters kjøp av prosjektkvoter, slik det er i EU-land. Det virker lite trolig at EU vil godta at norske bedrifter kan kjøpe så mange prosjektkvoter de ønsker, i og med at det vil vanne ut EUs egen skranke.

SIGNALER FOR FRAMTIDA

Regjeringen signaliserer klart at målet er å fjerne fri tildeling av kvoter helt fra 2013, men at det avhenger av hva EU gjør. Videre sies det at ev. tildeling kun vil være basert på historiske utslipp i årene 1998-2001, slik at tildelingen ikke skal påvirke bedriftenes insentiver. Dette er fornuftige signaler. Det er viktig at dagens sjenerøse tildeling til eksisterende bedrifter i det minst reduseres kraftig i senere perioder, slik at det ikke hindrer en fornuftig omstilling i klimavennlig retning. En vesentlig forskjellsbehandling mellom gamle og nye bedrifter kan heller ikke forsvares over lengre tid.