

Industriens behov for harmonisering av virkemidlene innen internasjonale miljøavtaler

Av Kjell Stenstadvold.

Kjell Stenstadvold er adm.dir. i Metallurgisk Industris Landsforening.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
24. mars 1992*

Innledning

Å forandre verdensøkonomien i retning av en langsiktig bærekraftig utvikling er en krevende og omfattende utfordring. Økt produksjon vil medføre økt belastning på miljøet gjennom utslipp av klimagasser som f.eks. CO₂, med mindre vi klarer å endre produksjon og teknologi vesentlig.

Når problemene har sitt utgangspunkt i globale virkninger av økende befolkningsmengde og all menneskelig aktivitet, må analysen og utviklingen av strategier skje i et internasjonalt perspektiv. Tiltakene må være ledd i en internasjonalt samstemt tilnærming, selv om de i praksis må implementeres i nasjonalstaten.

Norges nasjonale mål blir på denne måten et virkemiddel for å løse de globale problemene. Formulering og implementering av norske mål og tiltak må derfor utformes etter hvilken virkning de har på de globale utslipp.

Det betyr at nasjonale mål og tiltak må settes inn i en større sammenheng. Verden har ikke råd til at enkeltasjoner bruker urimelig store ressurser på marginale tiltak.

Dette er utgangspunktet for den økende fokus på *kostnadseffektivitet*. Med begrensede ressurser må tiltakene gi størst mulig miljøeffekt pr. krone i global sammenheng.

Hva betyr dette i praksis: eksempler

Norge har ønsket å markere seg som en pådriver i internasjonal miljøpolitikk. Vi har derfor underskrevet de avtaler som har vært aktuelle for Norge, f.eks. rundt Nordsjøen, og tildels satt høyre mål enn i avtalen, f.eks. SO₂-avtalen.

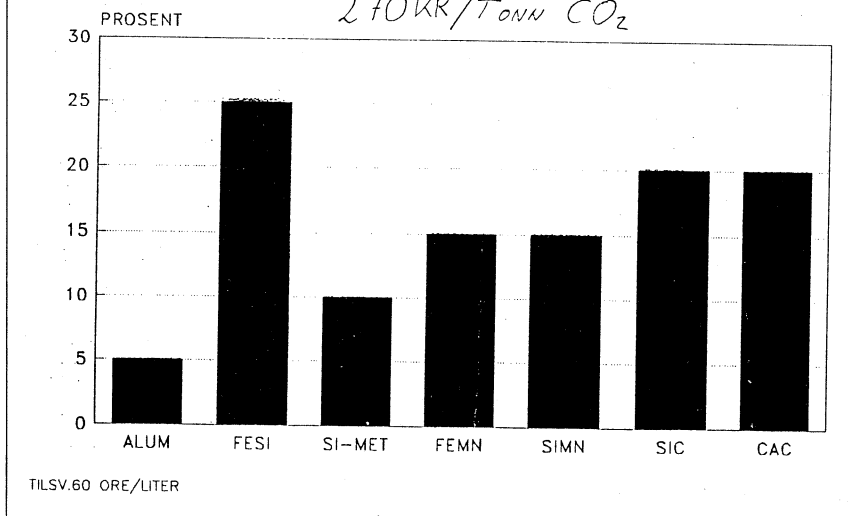
Vi har vært en pådriver i klimapolitikken ved at vi var blant de første som satte et nasjonalt mål for CO₂-utslipp i år 2000, men uten å vurdere kilder, muligheter for begrensninger og konsekvenser for landet!

Norge har også vært en pådriver i forslag om økt bruk av miljøavgifter. Av internasjonal betydning er særlig CO₂-avgiften.

Det som bekymrer industrien er den manglende vurderingen av konsekvensene for norsk økonomi og næringslivets konkurransevne før de introduseres. Dette kommer i tillegg til manglende analyse av nytten for miljøet og kostnadene ved norske mål og tiltak.

CO₂-AVGIFT I PROSENT AV PRODUKSJONSKOSTNADENE

270 KR/TONN CO₂



Figur 1.

CO₂-avgift på gassbruk i Nordsjøen ble innført nærmest som benkeforslag, og avgiftene på mineraloljer har kommet helt ut av takt med resten av Europa med en rekke negative virkninger for miljø og industri som konsekvens.

Siden 1986 har avgiftene på mineralolje (inkl. svovelavgiften) kommet opp i rundt 100% for tungolje. Det fører til at

- Treforedlingsindustrien betaler ca. 400 mill.kr. mer i energi/miljøavgifter enn sine konkurrenter i EF, eller ca. 3,5% av produksjonsverdien i 1991.
- Mineraloljeavgiften presset sist høst prisen på tilfeldig kraft opp til et

nivå hvor det lønte seg å importere dansk kullkraft fremfor å fyre med olje i norske kombinerte kjeler. Både kostnadene og CO₂-utslippet blir minst dobbelt så høye som uten avgift.

- Det kan antagelig lønne seg å transportere lodde fra Finnmark til Shetland/Danmark og fiskemel tilbake til Nord-Norge fremfor å foredle det lokalt pga. mineraloljeavgiftens størrelse i den relativt energiintensive sildemelindustrien (null avgift i UK og DK).
- Norsk cement- og lecaproduksjon ville blitt utkonkurrert dersom ikke regjeringen i salderingspro-

posisjonen hadde trukket tilbake forslaget om CO₂-avgift på kull til brensel for disse bedriftene. Norsk cementproduksjon har forøvrig lavest spesifikt CO₂-utslipp i Europa.

Metallurgisk industri har ikke fått CO₂-avgift på sitt karbonforbruk. Derksom den hadde blitt *ensidig* i Norge på samme nivå som brensel til fyring, ville all metallurgisk produksjon bli nedlagt på et par år.

De variable kostnadene ville økt mellom 10 og 40 prosent for de ulike produktene. Det er ikke mulig å redusere karbonforbruket mer enn rundt 5% fordi karbon brukes kjemisk til å fjerne oksygen fra råvarene, ikke til fyring. Man kan ikke bruke 0,7 C pr. O₂, og derfor kan f.eks. naturgass ikke brukes.

Internasjonal harmonisering: eneste farbare vei

EF har vedtatt å innføre energi og CO₂-avgifter fra 1.1.93 tilsvarende \$3/fat olje, og økende til \$10/fat i år 2000. Norge har siden 1986 økt avgiften til \$ 20-25/fat i 1991. For vannkraft vil avgiften sannsynligvis starte på ca. 0,6 øre/kWh i 1993, mens Norge har 4,15 øre/kWh idag.

I forslaget til de nye avgiftene fra Kommissjonene vurderes konsekvensene for konkurranseutsatt energiintensiv industri i EF. Konklusjonen er at slik industri *ikke* kan få avgifter før de viktigste konkurrentene dvs. USA og Japan, innfører tilsvarende avgifter, fordi industrien ellers ville tape i konkurransen. Som alternativ til avgifter forutsetter EF-kommisjonen at slik industri forplikter seg til å øke innsatsen innen energieffektivisering.

Vanlig industri kan bedre energieffektiviteten 20—25% innen århundreskiftet med relativt lave kostnader. Det skyldes at energieffektivisering har hatt relativt liten oppmerksomhet fordi budsjettandelen er lav, stort sett under 2% av driftskostnadene.

For aluminium, ferrolegeringer og tilsvarende energiintensive bransjer er budsjettandelen for energi gjerne 10—20%. Det er stor oppmerksomhet rettet mot energieffektivisering, og sparepotensialet med lave kostnader er relativt lite. Det regnes derfor bare med forbedringer på rundt 1% pr. år inkl. skift i teknologi, frem mot århundreskiftet.

Dersom norske produsenter av metaller, papir, plast osv. utkonkurreres pga. for høye kostnader, vil andre ta deres plass i markedet. Det vil således ikke bli noen reduksjon i utslipp fra fremstillingen, bare flytting fra Norge til et annet land.

I en studie fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ved NHH om «Virkninger på næringslivet av internasjonale klimaavtaler», er hovedkonklusjonen:

«Innføring av en særnorsk CO₂-avgift på fossile brenslers vil kunne føre til betydelig sysselsettings- og omstillingsproblemer i Norge, samtidig som de globale utslippene av klimagasser øker.»

En tilsvarende konklusjon finner vi i den svenske utredningen om «Konkurransenøytral energibeskatning» (SOU 1991:90). På basis av en bred vurdering konkluderte utredningen med at de høye svenske energi- og miljøavgiftene utvilsomt reduserte de svenske utslippene. Det skyldtes imidlertid ikke

økt energieffektivitet i svensk industri, men at bedrifter ble slått ut og produksjon flyttet til andre land. Virkningene på det globale miljøet ble vurdert som negativ, fordi energieffektiviteten i svensk industri er høyere enn i de landene som hadde ekspandert sin produksjon.

Utredningen anbefalte at de svenske avgiftene snarest burde reduseres til EFs nivå, hvilket regjeringen i hovedsak følger opp for tiden. Det vil fremme produktiviteten i svensk økonomi, og vurderes som et bedre virkemiddel for konkurranseevnen og veksten enn en tilsvarende reduksjon i arbeidsgiveravgiften.

Utforming av nasjonale virkemidler må ta hensyn til hvorvidt produksjonen er mobil over landegrensene. Nesten all eksportkonkurrerende produksjon tilhører slik virksomhet.

Særnorske avgifter, eller urimelige kostbare rensekraav, vil føre til nedlegging i Norge og ekspansjon et annet sted. Det vil bare unntaksvis skje såkalt utflagging, dvs. det norske selskapet etablerer seg i et annet land. Mer vanlig vil det være at andre selskaper vil fylle den ledige plassen fordi de allerede er etablert i vedkommende land.

Industrien er ikke nødvendigvis avvisende til avgifter i miljøpolitikken. Vi stiller imidlertid klare krav til deres introduksjon og anvendelse:

- Miljønyttan må være dokumentert. Eksempel på det motsatte er spilloljeavgiften.
- Industriens konkurransekraft må ikke forverres, dvs. avgiftene må ikke diskriminere industrien i et land i forhold til et annet.
- Alternativ må foreligge. Miljøavgifter mister sin styrende effekt og blir rent fiskale om det pga. tekniske eller praktiske begrensninger ikke finnes tilgjengelig miljømessig bedre teknologi innen økonomisk rekkevidde.
- Skattetrykket må ikke øke! Introduksjon av CO₂-avgiften på sokkelen har i praksis blitt en tilleggs-katt.

Det er ikke mulig å oppveie virkningen for norsk eksportindustri av den beregnede CO₂-avgiften gjennom en realistisk reduksjon av arbeidsgiveravgiften.

Miljøavgiftutvalget antyder ca. 600 kr/t CO₂ i tilleggsavgift i Norge for å stabilisere det norske utslippet under en internasjonal avtale. Dette tillegget, som er en ekstrakostnad for Norge, er hovedårsaken til at Miljøavgiftsutvalget antyder at man bør revurdere det norske målet under henvisning til kriteriet om kostnadseffektivitet.

Avgiftsbelastning i energiintensiv industri

Samlet CO ₂ -utslipp (prosess & fyring)	ca. 7 m. tonn
Særnorsk avgift 600 kr/tonn CO ₂	ca. 4000 m.kr.
Arbeidsgiveravgift 30000 ansatte	ca. 1000 m.kr.
Redusert a.g.avgift (3 prosentpoeng)	ca. 200 m.kr.

Merkostnaden utgjør ca. 4000 mill.kr. i særnorske CO2-avgifter for energiintensive industri, i tillegg til el-avgift på ca. 1500 mill.kr. Til sammenligning betaler de energiintensive bransjene knapt 1000 mill.kr. i samlet arbeidsgiveravgift.

Modellberegningene antyder 3 prosentpoeng reduksjon i arb.giv.avgiften som nøytraliserende økonomien under ett. Det vil utgjøre ca. 200 mill.kr., eller *bare 5% av den særnorske CO2-avgiften* for den energiintensive industrien.

Det vil ikke hindre nedlegging av eksportindustri med

- 30000 ansatte
- 40—50 mrd.kr. i årlig eksportverdi

Oljeavhengigheten i norsk økonomi vil øke dramatisk, i forkant av en sannsynlig reduksjon i olje- og gassprisene rundt århundreskiftet som følge av internasjonale CO2-avtaler.

Utsiktene for norsk økonomi de neste 10-15 årene er mørke dersom ikke myndighetene snarest tilkjenner en politikk basert på harmonisering av energi- og miljøavgifter.

Manglende harmonisering av virkemidlene vil kunne få alvorlige følger for norsk næringsliv uten at det vil bedre de globale miljøproblemene. En harmoniseringspolitikk er både miljøvennlig, kostnadseffektiv og samfunnsøkonomisk nødvendig.