

■ ■ ■ BJART HOLTSMARK\*:

## En svakt begrunnet omlegging av norsk klimapolitikk

**T**illeggsmeldingen om norsk klimapolitikk skal utgjøre deler av beslutningsgrunnlaget når Stortinget skal forholde seg til ratifikasjonsproposisjonen om Kyotoprotokollen og den varslede omleggingen fra CO<sub>2</sub>-avgifter til kvoter. En burde derfor i denne meldingen gitt en realistisk beskrivelse av hva Kyotoprotokollen kan komme til å bety for globale klimagassutslipp. Fordeler og ulemper med kvotesystemer kontra klimagassavgifter burde vært nøkternt beskrevet. Men i stedet for å informere Stortinget om at man her foreløpig står overfor en avtale som trolig ikke vil føre til noen utslippsreduksjoner av betydning, har Regjeringen brukt klimameldingen til å gi et glansbilde av Kyotoprotokollen. Regjeringen har heller ikke gitt en faglig basert sammenligning av et avgiftssystem og det kvotesystemet man ønsker å innføre.

### Innledning

Det er relativt liten faglig uenighet innenfor kvalifiserte naturvitenskapelige miljøer om at opphopningen av klimagasser i atmosfæren fører til en global oppvarming. Hvor sterk denne oppvarmingen kommer til å bli er usikkert, og det er også usikkert hvordan det hele vil påvirke klimaet på ulike deler av kloden. Men det er ganske klart at

menneskene, med sitt forbruk av fossile brenslere og andre utslippsgenererende aktiviteter, tukler med det kompliserte klimasystemet på jorden. Konsekvensene for natur og samfunn vet man lite om. Bjørn Lomborg har nok rett i at det har vært foretatt mye svartmaling av tilstanden på jorden, jf. Lomborg (2001). Men når det gjelder klimaproblemet er kanskje tvert imot alvorret ikke kommet tilstrekkelig i fokus.

Dette er det dystre bakteppet når regjeringen Bondeviks tilleggsmelding om norsk klimapolitikk, St. meld. 14 (2001-2002), nå foreligger. Stortingsmeldingen er en tilleggsmelding til regjeringen Stoltenbergs klimamelding, St. meld. nr. 54 (2000-2001). Regjeringen har også lagt frem en stortingsproposisjon med forslag om ratifisering av Kyotoprotokollen.

Bakgrunnen for fremleggelse av tilleggsmeldingen er først og fremst at Marrakesh-avtalen nå gjør det aktuelt med en norsk ratifikasjon og dessuten øker sannsynligheten for at Kyoto-avtalen kommer til å tre i kraft. Videre har EU-kommisjonen fremlagt et forslag til direktiv for kvotehandel i EU som etter forslaget skal tre i kraft i 2005.

Rammebetingelsene for norsk klimapolitikk kan altså være i ferd med å endre seg, og da er det naturlig å informere Stortinget om utviklingen og varsle hvordan regjeringen vil legge opp den norske klimapolitikken etter dette.

Med tanke på den norske miljøvernministerens moralske pekefinger overfor amerikanske myndigheter, jf. Aftenposten 5.4.2002, skulle man forvente at problemets alvorlighetsgrad satte et sterkt preg på tilleggsmeldingen. Men i stedet preges meldingen av at de fundamentale problemene med det internasjonale klimasamarbeidet skyves under teppet, samtidig som man varsler en omlegging av den norske klimapolitikken fra avgifter til delvis omsettelige kvoter uten å gi en helhetlig, faglig begrunnelse for denne omleggingen. Denne omleggingen henger igjen sammen med Kyotoprotokollens konsept med nasjonale kvoter og integrerte nasjonale kvotemarkeder. I prinsippet er dette et interessant konsept, men mye tyder nå på at det internasjonale kvotemarkedet blir et marked i overskuddskvoter, ikke en mekanisme for utslippsreduksjoner.<sup>1</sup> Det er sentral bakgrunnsinformasjon som ikke er å finne i denne stortingsmeldingen.

I det følgende vil jeg først kort oppsummere hva som er status for det internasjonale arbeidet om å få til avtaler om utslippsreduksjoner. Deretter vil jeg si litt om regjeringen Bondeviks forslag til et norsk kvotesystem.

\* Takk til Torstein Bye og redaktør Snorre Kverndokk for kommentarer og forslag til forbedringer.

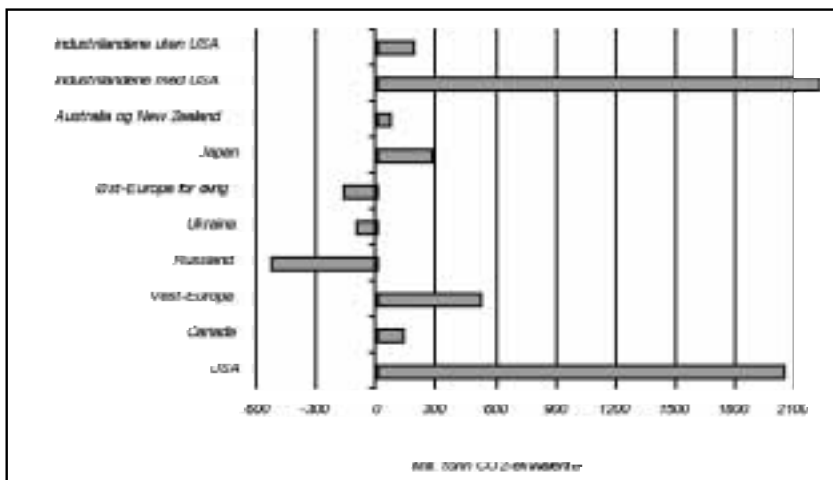
<sup>1</sup> Ofte snakker man om «hot air» når det siktes til at et land har en utslippskvote som er større enn landets BAU-utslipp. Jeg bruker i stedet betegnelsen «overskuddskvoter».



Bjart Holtsmark er forsker II ved Statistisk sentralbyrå

## Aktuell kommentar

**Figur 1:** Forskjellen mellom BAU-utslipp i perioden 2008-2012 og den tildelte kvoten i Kyotoprotokollen. Marrakesh-avtalens utvidete skogskvoter er inkludert.



Kilde: Holtsmark og Mæstad (2002) og Marrakesh-avtalen.

### Det internasjonale klimasamarbeidet

Det internasjonale klimasamarbeidet skjer innenfor rammen av Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Kyotoprotokollen, som ble fremforhandlet i 1997, fordelte omsettelige utslippskvoter til industrilandene for seks typer klimagasser for perioden 2008 – 2012. Disse kvotene lå i gjennomsnitt fem prosent under industrilandenenes 1990-utslipp. Utviklingslandene fikk ingen kvoteforpliktelser i denne runden. Derimot kan industrilandene erverve kvoter ved å investere i utslippsreduserende prosjekter i utviklingsland gjennom den såkalte grønne utviklingsmekanismen.

USA og EU ble tildelt kvoter som lå henholdsvis syv og åtte prosent under deres respektive 1990-utslipp. Russland og Ukraina fikk derimot kvoter som er lik deres 1990-utslipp. De øvrige tidligere planleggingsøkonomiene fikk kvoter som er 5 - 8 prosent lavere enn deres 1990-utslipp.

Utslippsutviklingen i industrilandene har siden 1990 vært preget av fallende utslipp i de tidligere planleggingsøkonomiene, lav utslippsvekst i Vest-Europa og høy utslippsvekst i USA. Hovedbildet er altså at de tidligere planleggingsøkonomiene har kvoter som er større enn deres business-as-usual eller BAU-utslipp. EU har samlet

sett en kvote som er noe mindre enn forventede BAU-utslipp mens USA fikk en kvote som ligger betydelig lavere enn BAU-utslippene.

Våren 2001 gjorde president Bush det kjent at han ikke vil oversende noe forslag til Kongressen om ratifikasjon av Kyotoprotokollen. Dermed ble det klart at USA er ute av bildet. De andre industrilandene har likevel fortsatt (sammen med utviklingslandene) å forhandle frem regelverket for gjennomføring av Kyotoprotokollen, og i november samlet disse landene seg om Marrakesh-avtalen (UNFCCC 2001) som er ventet å legge grunnlaget for at de fleste industrilandene vil ratifisere Kyotoprotokollen.

For at Kyotoprotokollen skal tre i kraft må den bli ratifisert av 55 land, men blant disse må det være industriland som samlet sto for 55 prosent av industrilandenes utslipp av CO<sub>2</sub> i 1990. USA sto for 36,1 prosent av disse utslippene. Kyotoprotokollen kan altså tre i kraft uten USAs ratifikasjon, men det krever ratifikasjon fra de fleste andre industrilandene, herunder både EU og Russland. Med sin andel på 17,4 prosent av 1990-utslippene er Russland et nøkkelland. Det er nok i praksis også Japan, med sin andel på 8,5 prosent.

I skrivende stund er protokollen ratifisert av to industriland, Tsjekkia og Romania. EU er i tillegg inne i en ratifikasjonsprosess. Men ellers er det

uklart om store land som Australia, Canada, Japan og Russland vil ratifisere. Russiske myndigheter ønsker løfter om at EU og Japan skal kjøpe russiske kvoter før de ratifiserer. Australiske myndigheter er uklare og har uttrykt sympati for USAs klimaplan (se Torvanger, 2002). Det er nå i det hele tatt relativt åpent om Kyotoprotokollen kommer til å tre i kraft. Spørsmålet er om nasjonalforsamlingene og myndighetene i de relevante landene vil gå inn i denne avtalen når de etter hvert trolig blir bedre informert om dens reelle innhold og konsekvenser.

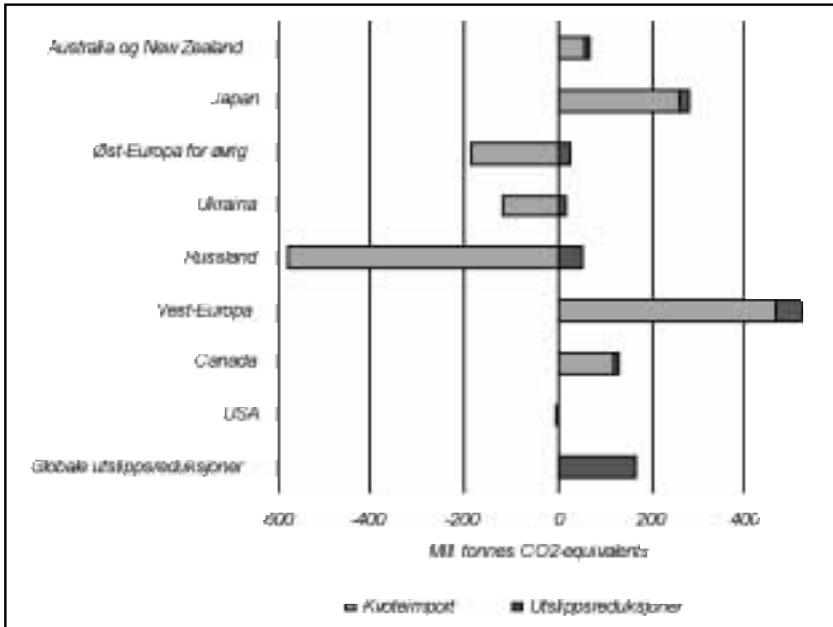
Hvor mye er Kyotoprotokollen verdt uten USAs deltakelse? Figur 1 viser størrelsen på ulike nasjonale kvoter i forhold til de respektive landenes BAU-utslipp.<sup>2</sup> Med USA inne i avtalen ville det ligget an til en global utslippsreduksjon på i størrelsesorden 2,3 milliarder tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, eller syv prosent av de globale BAU-utslippene som her er lagt til grunn. Uten USA vil de globale utslippsreduksjonene i henhold til disse scenariene bli redusert til om lag 150 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, eller fem promille i forhold til BAU-utslippene.

Uten USAs deltakelse forsvinner altså trolig det meste, eller kanskje hele, den utslippsreduserende effekten av Kyotoprotokollen. I og med at både EU, Japan, Canada, Australia mfl. har kvoter som er til dels vesentlig lavere enn deres respektive BAU-utslipp, er dette kanskje noe overraskende. Men årsaken ligger selvsagt i muligheten for kvotehandel og at de tidligere planleggingsøkonomiene etter alt å dømme har kvoter som ligger vesentlig høyere enn deres BAU-utslipp. Når USA trekker seg blir disse overskuddskvotene tilgjengelige for de andre industrilandene, og samlet sett ligger det an til at antallet overskuddskvoter er stort nok til i hovedsak å innfri de øvrige industrilandenes kvoteforpliktelser.

I lys av dette får det store konsekvenser at USA har trukket seg ut. Konsekvensen er kort sagt at de fremforhandlede kvoteforpliktelsene trolig

<sup>2</sup> BAU-scenariene her er nærmere omtalt i Holtsmark og Mæstad (2002). Disse skiller seg ikke vesentlig ut fra hva som er vanlig å anta om utslippsutviklingen fremover, og er for eksempel godt i samsvar med hva man legger til grunn i World Energy Outlook 2000 fra IEA.

**Figur 2:** Simulerte utslippsreduksjoner og strømmer i kvotemarkedet i en numerisk modell for kvotemarkedet. Søylene på venstre side av aksen representerer kvoteeksport.



Kilde: Holtsmark og Mæstad (2002).

ikke vil gi noen globale utslippsreduksjoner av betydning.<sup>3</sup> Dette kommer verken frem i tilleggsmeldingen eller i ratifikasjonsproposisjonen, og det ble heller ikke opplyst om disse forholdene da Børge Brende holdt sin redegjørelse for Stortinget om Marrakesh-avtalen 29. november i fjor. Vi kan altså konstatere at Stortinget inviteres til å ratifisere en internasjonal avtale om reduksjon av klimagassutslipp uten å få vite at avtalen trolig ikke vil ha noen utslippsredukerende virkning av betydning.

Figur 2 illustrerer nærmere hva som er et sannsynlig bilde av kvotemarkedet etter at USA har trukket seg fra avtalen. Figuren viser utslippsreduksjoner og strømmer i kvotemarkedet i en simulering med en modell som er nærmere beskrevet i Holtsmark og Mæstad, 2002. Her er det tatt hensyn til skogkvotene fra Bonn/Marrakesh-avtalen. Simuleringene viser en global utslippsreduksjon på 164 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter pr. år i den første forpliktelsesperioden (2008-2012), eller i størrelsesorden fem promille. I første rekke dreier kvotemarkedet seg altså ikke om utslippsreduksjoner, men at de tidligere planleggingsøkonomiene selger overskuddskvoter til de andre industrilandene.

Det er selvsagt stor grad av usikkerhet knyttet til utslippsscenarioer av denne typen. Enkelte utviklingstrekk tyder på at BAU-utslippene i Holtsmark og Mæstad (2002) er for høye. En annen studie av konsekvensene av Marrakesh-avtalen av Blanchard mfl., 2002, konkluderer f.eks. med at det vil bli om lag dobbelt så mange overskuddskvoter i de tidligere planleggingsøkonomiene som det vil være etterspørsel etter i de øvrige industrilandene.

Dette må være viktig informasjon når Regjeringen skal informere Stortinget om Marrakesh-avtalen. Men av en eller annen grunn gjøres det i dokumentene fra regjeringen ikke rede for de store konsekvensene av USAs frafall. I stortingsmeldingens sammenheng nevnes riktignok at USA har valgt å stå utenfor avtalen, men det sies ingenting om at uten USAs deltakelse blir det små eller ingen virkninger av den fremforhandlede avtalen. I stedet heter det at «Kyotoprotokollen er av stor betydning i det internasjonale klimaarbeidet.» (s. 5.)

I prinsippet er det riktig at Kyotoprotokollen kan komme til å spille en stor rolle for å få til globale utslipps-

reduksjoner. Her har man blitt enige om regler for kvotehandel mellom land, regler om rapportering av nasjonale utslipp og ikke minst har man blitt enige om at det senest i 2005 skal startes forhandlinger om en fordeling av utslippskvoter for perioden 2013-2017. Men i lys av hvordan prosessen har forløpt så langt, er det grunn til å stille spørsmål ved om det er realistisk å regne med at disse forhandlingene vil gi en vesentlig mer effektiv avtale enn det man har oppnådd hittil.

I dette avsnittet bør det avslutningsvis pekes på at hensikten med her å drøfte noen aspekter ved Kyotoprotokollen og det jeg mener er mangler ved de nevnte stortingsdokumentene, ikke er å fraråde en ratifikasjon av protokollen. Mitt anliggende er å peke på at viktige deler av beslutningsgrunnlaget ikke er beskrevet i disse dokumentene.

**Et norsk kvotesystem for perioden 2005 - 2007**

I likhet med regjeringen Stoltenberg vil også regjeringen Bondevik opprettholde dagens system med CO<sub>2</sub>-avgifter frem til 2008. CO<sub>2</sub>-avgiften omfatter imidlertid bare 47 prosent av norske klimagassutslipp, og blant annet er den utslippsintensive prosessindustrien fritatt. De to regjeringene skiller lag når det gjelder hva man skal gjøre med denne delen av utslippene før 2008. Mens regjeringen Stoltenberg ville forhandle frem frivillige avtaler, vil regjeringen Bondevik fra 2005 innføre et system med delvis omsettelige utslippskvoter for den delen av industrien som ikke betaler CO<sub>2</sub>-avgift. Dette systemet skal omfatte alle klimagassene, ikke bare CO<sub>2</sub>. I stortingsmeldingen varsles en odelstingspro-

<sup>3</sup> Mot denne konklusjonen kan det innvendes at Kyotoprotokollen åpner for sparing av kvoter til en senere forpliktelsesperiode slik at avtalen dermed indirekte likevel vil kunne føre til utslippsforpliktelse i første periode ved at ett eller flere land velger å spare kvoter til en senere forpliktelsesperiode. Men i så fall skjer utslippsreduksjoner i første forpliktelsesperiode som følge av en fremtidig avtale om utslippsforpliktelse, ikke den avtalen Stortinget nå skal forholde seg til. Problemene med å få til en avtale om effektive utslippsbegrensninger i denne runden gir dessuten ikke spesiell grunn til optimisme for senere runder. Jf. også Hagem og Holtsmark (2001).

posisjon med forslag til regelverk for det norske kvotesystemet.

Når det gjelder Bondevik-regjeringens kvotesystem for perioden 2005-2008, er dette en slags hybrid mellom direkte regulering og omsettelige utslippskvoter. Ikke alle kvotene vil være omsettelige. Det er altså ikke et kostnadseffektivt system man snakker om. I hvert fall for perioden 2005-2008 skal det i utgangspunktet bare være gratiskvoter. Gratistildeling i stedet for auksjonering begrunnes blant annet med at dette vil «reducere belastningen» for industrien slik at man unngår nedleggelse. Men samtidig innrømmer man at fritt omsettelige gratiskvoter vil gi like mange nedleggelse som auksjonerte kvoter. Derfor varsles det i meldingen at man i den kommende proposisjonen vil foreslå et system der bare en del av kvotene skal være omsettelige. De ikke-omsettelige kvotene blir da mer å betrakte som en tradisjonell bedriftsspesifikk utslippstillatelse. Slik sett er det altså ikke noe kostnadseffektivt system man legger opp til.

Enda mindre kostnadseffektivt blir det ved at det også legges opp til at nye bedrifter skal bli tildelt gratiskvoter etter et ikke-spesifisert normsystem. Dette innebærer at personer som vurderer å etablere den typen utslippsintensive bedrifter det her er snakk om, ikke vil ta fullt hensyn til kvoteprisen i sine lønnsomhetsvurderinger. Man legger altså opp til et system som inviterer til nyetableringer som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme gitt at landet har et mål om en utslippsbegrensning. I tillegg er det fare for at det ikke-spesifiserte normsystemet for tildeling må overlata mye til subjektive vurderinger og dermed gi høy privatøkonomisk avkastning av samfunnsøkonomisk sett bortkastet lobbying.

Ved å åpne for tildeling av gratiskvoter også til nye bedrifter svekkes dessuten et viktig argument for omsettelige kvoter. Sammenlignet med klimagassavgifter gir kvotesystemet myndighetene kvantitativ kontroll med utslippene, noe som kan være en fordel i en situasjon der man står overfor en kvantitativ restriksjon som i Kyotoprotokollen. Men ved å åpne for utstedelse av nye kvoter til nyetablerte bedrifter forsvinner denne styringseffektiviteten.

Gratistildelingen til nye bedrifter be-

grunnes blant annet med at «Tildeling av kvoter må være i samsvar med ESAs retningslinjer for statstøtte til miljøtiltak, som trolig vil kreve likebehandling av gamle og nye bedrifter», (St. meld. nr. 15, s 26). At våre EØS-forpliktelser kan gjøre det nødvendig å tildele gratiskvoter også til nye bedrifter, får man også en indikasjon på ved at EU-kommisjonen i sitt forslag til direktiv om kvotehandel i EU fra 2005 også foreslår en slik ordning. I så fall er dette en paradoksal situasjon. Formålet med konkurransereglene i EØS-avtalen er effektiv ressursallokering. Men dersom EØS-avtalen tvinger oss til å gi gratiskvoter til nyetablerte bedrifter, er det å fremtvinge det motsatte av effektiv ressursallokering.

Den totale utslippsreducerende virkningen av kvotesystemet bestemmes av hvor mange kvoter som utstedes. I utgangspunktet skal det utstedes og deles ut kvoter tilsvarende 80 prosent av de berørte sektorers utslipp i 1990. Utslippene fra de næringene som skal omfattes av systemet har falt med om lag 10 prosent siden 1990. Reelt sett er altså ambisjonen å redusere utslippene i de næringene som i dag ikke betaler CO<sub>2</sub>-avgift med ytterligere 10 prosentpoeng. Men dette er altså bare et utgangspunkt. Utslippsreduksjonen kan bli mindre ettersom det ved nyetableringer i sektorer med kvoteplikt, vil bli utstedt flere kvoter som deles ut til disse virksomhetene. Videre åpnes det for at bedrifter med kvoteplikt kan legitimere utslipp gjennom kvoter som gjelder for første forpliktellesperiode under Kyotoprotokollen. Det betyr altså at når (og hvis) Kyotoprotokollen trer i kraft, kan berørte bedrifter erverve utslippsrettigheter i det markedet som da oppstår og bruke disse til å legitimere utslipp her hjemme i perioden 2005-2008.<sup>4</sup>

I et system med gratiskvoter oppstår problemet med hva som skal være tildelingsgrunnlaget. Meldingen er ikke klar på dette, men peker på at det vil være problematisk å bruke 1990-utslipp som grunnlag. Meldingen åpner derfor for å vurdere senere basisår enn 1990. Det pekes til og med på at man kan komme til å ta utgangspunkt i utslipp i 2001 eller enda senere år. Dette illustrerer godt hvordan tildelingssystemer for gratiskvoter i sin natur er pro-

blematiske. 1990 som basisår vil lett synes urettferdig. De berørte næringer har naturlig nok gjennomgått en viss omstrukturering siden 1990 slik at en historisk tildeling ikke vil reflektere dagens utslippmønster. Men velger man et år etter 1990 som basisår, vil man straffe bedrifter eller selskaper som på frivillig basis har redusert sine klimagassutslipp etter at klimaproblemet for alvor kom på dagsorden på slutten av 1980-tallet. Tildelingsproblematikken blir satt på spissen dersom regjeringen virkelig mener alvor med at man vil vurdere 2001 eller et senere år som basisår. Bruker man 2002 eller senere år vil de foreslåtte tildelingskriteriene være helt eller delvis kjente deler av året slik at bedriftene kan tilpasse seg for å få flest mulig gratiskvoter.

Ovenfor ble det påpekt at det foreslåtte systemet ikke er kostnadseffektivt, ettersom en andel av de utstedte kvotene blir gjort uomsettelige og fordi også nye bedrifter skal bli tildelt kvoter. I et samfunnsøkonomisk perspektiv svekkes effektiviteten også av en annen grunn: Ved å velge gratiskvoter i stedet for auksjon/avgifter taper det offentlige proveny. Det provenyet kunne vært brukt til å redusere andre skatter eller avgifter, og dermed gitt en mer effektiv ressursallokering i samfunnet.

Argumentene som brukes for å innføre et kvotesystem kan også virke forvirrende. Det heter for eksempel på side 8 at kvotehandel innebærer at det

*«.. overlates til markedet og de private aktørene å foreta reduksjoner der disse finner det mest lønnsomt. Den viktigste økonomiske fordelene ved kvotehandel er således at utslippsreduksjoner blir foretatt der hvor kostnadene er lavest.»*

Dette vil nok lett bli tolket som en sammenligning med avgifter som virkemiddel. I så fall blir det helt misvisende. Klimagassavgifter innebærer på akkurat samme måte at man overlater til markedet å foreta utslippsreduksjoner der det er lønnsomt og sikrer også at utslippsreduksjoner blir foretatt der

<sup>4</sup> Disse utslippsrettighetene må de overlata til norske myndigheter når de er «brukt». Norske myndigheter kan da juridisk sett bruke disse til å legitimere andre norske utslipp i perioden 2008-2012, men vi må gå ut ifra at det ikke er planen.

hvor kostnadene er lavest. Dette forutsetter selvsagt at man har like avgifter på tvers av sektorer og gasser.

**Norsk klimapolitikk fra 2008**

Regjeringen Bondevik slutter seg til forslaget i Stoltenberg-regjeringens klimamelding, St. meld. nr. 54 (2000-2001), om å innføre et bredt kvotesystem fra 2008 og å koble dette til det internasjonale kvotemarkedet som etter planen da vil være etablert. Det heter at fra 2008 skal dette kvotesystemet være det sentrale norske virkemidlet i klimapolitikken.

I prinsippet virker dette fornuftig. Kyotoprotokollens konsept med nasjonale kvoter og åpning for sammenkoblede nasjonale kvotemarkeder er interessant. Det kan i teorien gi en effektiv fordeling av utslippsreduksjoner innenfor hele den delen av den industrialiserte verden som slutter seg til Kyoto-protokollen.

Men teori og virkelighet skiller lag på dette punktet. Og her kommer den manglende virkelighetsbeskrivelsen i tilleggsmeldingen inn. Det internasjonale kvotemarkedet kan i praksis komme til å bli et skuespill der overskuddskvoter fra de tidligere planleggingsøkonomiene spres til de andre industrialandene slik at de ikke trenger foreta noen utslippsreduksjoner av betydning. Kvotepreisen kan komme til å bli svært lav.

Det er vanskelig å se hvorfor man i en slik situasjon skal etablere et norsk marked for kvoter, med de etableringskostnadene og administrasjonskostnadene som det tross alt innebærer, dersom det i første rekke handler som å kjøpe overskuddskvoter fra Russland og andre tidligere planleggingsøkonomier.

Norge har en kvote på om lag 262 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter som kan fordeles over de fem årene fra 2008-2012. Ifølge St. meld. nr. 54 (2000-2001) kan Norges utslipp i denne perioden komme til å bli om lag 317 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. I stedet for å gjennomføre tiltak hjemme kan Norge altså kjøpe utslippsrettigheter for 55 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Med en kvotepris på 40 kroner, som legges til grunn i meldingen, vil Norge kunne innfri sine forpliktelser til en to-

talpris på 2,2 milliarder kroner, eller 440 millioner pr. år i den første forpliktelsesperioden. Spørsmålet er om det vil bli administrativt vesentlig enklere at staten kjøper disse kvotene og heller justerer de norske utslippene til ønsket nivå ved hjelp av klimagassavgifter.

Meldingen undergraver på en måte også selv argumentasjonen for et norsk kvotemarked når det heter at «en vesentlig del av utslippsreduksjonene som Norge må gjennomføre for å oppfylle sin utslipps-forpliktelse under protokollen skal komme gjennom nasjonale tiltak» (s. 12). Det er rimelig å tolke dette dit hen at Norge skal gjennomføre større utslippsreduksjoner her hjemme enn det som strengt tatt vil bli kostnadseffektivt gitt en lav kvotepris internasjonalt. Men noe av poenget med et bredt norsk kvotesystem fra 2008 er at det vil kunne gi en kostnadseffektiv fordeling av utslipp hjemme og ute. Sagt på en annen måte kan sammenkoblede nasjonale kvotesystemer sikre en kostnadseffektiv allokering av innsatsen mellom land. Men dersom Regjeringen i stedet har et mål om å gjennomføre mer utslippsreduksjoner hjemme enn en slik kostnadseffektiv allokering tilsier, kan man like godt beholde CO<sub>2</sub>-avgiften og heller legge den på et nivå noe over prisnivået i det internasjonale kvotemarkedet. Det vil være administrativt enklere.

**Konklusjon**

Det heter i meldingen (s. 16) at «Det er (...) åpenbart at Kyotoprotokollen kun vil være et første beskjedent steg.» Etter at USA har trukket seg fra avtalen er spørsmålet om Kyotoprotokollen vil vise seg å bli noe steg fremover i det hele tatt. Ettersom det er et høyst aktuelt spørsmål, er det overraskende at en ikke peker på denne problemstillingen, verken i stortingsmeldingen om klimapolitikken eller i stortingsproposisjonen som foreslår ratifikasjon av Kyotoprotokollen.

I stortingsmeldingen om klimapolitikken varsles et lovforslag om innføring av et norsk system med delvis omsettelige utslippskvoter fra 2005. Dette kvotesystemet skal omfatte alle klimagassene og omfatte de næringer som ikke betaler CO<sub>2</sub>-avgift. Staten vil fordele kvotene vederlagsfritt. Utstedte

kvoter vil ligge om lag 10 prosent lavere enn dagens utslipp fra disse næringene, men antall kvoter kan bli utvidet fordi også nye bedrifter skal få tildelt gratiskvoter.

Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt har det foreslåtte kvotesystemet mange svakheter. I og med at ikke alle kvotene blir omsettelige, får man ikke en kostnadseffektiv fordeling av utslippsreduksjoner. Effektiviteten svekkes ytterligere ved at nye bedrifter skal tildeles kvoter slik at investorer ikke tar skikkelig hensyn til kvoteprisen i sine lønnsomhetsberegninger. Dessuten innebærer gratiskvoter at man går glipp av offentlig proveny som kunne vært brukt til å redusere effektivitetshemmende skatter og avgifter. Dermed får man ikke de doble gevinstene man ellers kunne fått.

Konseptet med gratiskvoter bryter også med de senere årenes trend i retning av auksjonering av rettigheter av denne typen. Auksjonering gir en ryddigere prosess i tillegg til også å sikre offentlige inntekter.

I stortingsmeldingen savnes en faglig basert diskusjon av ulike klimapolitiske virkemidler og konsekvensene av det foreslåtte systemet. Mangelen på en god begrunnelse for hvorfor man foreslår å innføre kvotehandel i Norge, er i det hele tatt en svakhet med meldingen.

**Referanser**

Blanchard, O., P. Criqui, A. Kitous, 2002. After Hague, Bonn and Marrakech: The future of international market for emissions permits and the issue of hot air. Upublisert notat fra Institut D'Economie et de Politique de L'Energie.

Hagem, C. og B. Holtmark, 2001: Kyotoavtale uten USA – liten effekt for miljøet. Økonomisk Forum (5)

Holtmark, B. og O. Mæstad, 2002. Emission trading under the Kyoto Protocol – effects on fossil fuel markets under alternative regimes. *Energy Policy* 30 3, 207-218.

IEA, 2000, World Energy Outlook. IEA/OECD. Paris

Lomborg, B., 2001. The skeptical environmentalist. Mearuring the Real State of the World. Cambridge University Press.

Torvanger, A., 2002. Bush sin klimaplan - svakt mål og svake middel, *Økonomisk Forum* Vol. 56, nr. 3, s. 6-8.

UNFCCC, 2001. The Marrakesh Accords. Dokument FCCC/CP/2001/13 (finnes på [www.unfccc.de](http://www.unfccc.de)).