



Innst. S. nr. 188

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:74 (2002-2003)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Øyvind Korsberg, Øyvind Vaksdal og Henrik Rød om å evaluere effekten av hydrofluor-/perfluorkarboner (HFK/PFK)-avgiften

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I fjor høst ble det vedtatt å innføre en miljøavgift på hydrofluor-/perfluorkarboner (HFK/PFK)-gasser - et resultat av at regjeringspartiene og Sosialistisk Venstreparti samarbeidet om den norske klimapolitikken. Denne miljøavgiften har allerede vist seg å medføre mange utilsiktede effekter, og av den grunn bør Stortinget allerede nå vurdere både de fiskale og miljømessige effektene av avgiften.

Grunnlag for innføring av avgiften var misvisende med basis i at 2 pst. av det årlige norske CO₂-utslipp skulle komme fra HFK/PFK. Statens forurensningstilsyns fremskrivningsmodeller beskrev en teoretisk utvikling uten tiltak og inkluderte ikke bransjens allerede etablerte tiltak. Av disse 2 pst. utgjør ca. 1,55 pst. PFK-utslipp fra aluminiumsindustrien, som er regulert gjennom egen avtale.

Mange varmepumper bruker HFK/PFK-gassene i systemet, og dermed betaler man denne avgiften når man kjøper en varmepumpe.

En effektiv varmepumpe til for eksempel nærings-/industriformål vil kunne gi en svært god virkningsgrad med det resultat at man reduserer strømforbruket med rundt 60-70 pst. Den økonomiske gevinsten spises opp ved at man får en kjempeavgift å betale på HFK-fyllingen. Dette henger ikke sammen med stortingsflertallets sterke ønske om økt bruk av varmepumper i energipolitikken.

Nå dreier jo ikke denne avgiften seg bare om varmepumper. HFK-avgiften angår alt kuldeteknisk anlegg som bruker HFK. Kostnadene ved levering av nye anlegg med HFK har i de fleste tilfeller gått opp 15-20 pst. på anleggskostnaden. Dette er dramatisk mye, og brukernes organisasjon, FOKU, har gått ut og anbefalt at man ikke kjøper HFK-anlegg, men beholder HKFK (R-22)-anleggene lengst mulig. I praksis motvirker dermed avgiften det som norske myndigheter ønsker: Utfasing av R-22 i henhold til forpliktelsene som følger av Montreal-protokollen. Dette er for eksempel helt aktuelt for større deler av fiskebåtflåten.

Avgiften på HFK virker dessuten konkurransevridende på det internasjonale markedet. HFK brukes i mange skipsanlegg og fryse-/kjølecontainere som går i internasjonal fart. Som en konsekvens av disse kundenes mobilitet står norsk kuldenæring i fare for å miste mange oppdrag til utlandet. I Danmark gis det fritak på dette, - selv for danske fartøyer.

Avgiften verdisetter HFK-mediene på en slik måte at det er illusorisk å tro at noe kommer i retur til godkjent mottak for miljømessig riktig behandling. Mediet vil i stor stil bli rensset lokalt for gjenbruk. Når mediet er så forurenset at det vanskelig lar seg rense, vil avgiften på sett og vis kunne legitimere utslipp. Alternativet er ytterligere omkostninger til transport og destruksjon av avfallet. Dette karakteriseres da som farlig avfall. Årsaken er at det kort og godt ikke er en returpantordning for HFK.

Avsetningen på 4 mill. kroner over Miljøverndepartementets budsjett til en refusjonsordning uten en returpant som i størrelse minst tilsvarer avgiften, vil ikke fungere. Avgiftsforskriften viser til en refusjonsordning som ikke eksisterer. Ingen vet pr. i dag hvordan den såkalte refusjonsordningen som er ment dekket med over 4 mill. kroner på Miljøverndepartementets budsjett, kommer til å se ut.

Avgift på CO₂ i forbindelse med fyringsoljer og drivstoffer går på forbruk. Slik er det ikke med kulde- og

varmepumpeanlegg. Dagens ordning regner også all import som potensielt avfall og avgiftsbelegger dermed alt - også det som går i hermetiske/tette systemer. Dette er urimelig. Man skal ikke forbruke kuldemedium. Skulle man først avgiftsbelegge, så ville det vært riktig å gjøre det kun på utslippene (lekkasjene) og samtidig hatt en refusjons-/panteordning på det man bringer i retur til godkjent mottak, noe bransjen har foreslått og som Statens forurensningstilsyn og Miljøverndepartementet har sagt seg enig i.

Bransjen opplever også at myndighetene bedriver forskjellsbehandling av næringer knyttet til HFK, PFK og FS₆.

Bransjen merker allerede at det eksisterer et høyt smuglepotensial fra land som ikke har tilsvarende avgift.

Markedet ble av myndighetene oppfordret til å legge om fra HFK-medier (regulert gjennom Montreal-protokollen) til de mer miljøvennlige HFK-mediene. Dette ble gjort, men likevel ble avgiften innført. Bransjen opplever dette som inkonsekvent, uforutsigbart og lite gjennomtenkt. Forholdet stimulerer til at bransjen ikke får forholdene lagt bedre til rette for overgangen til teknologiskifte med naturlige kuldemedier, - noe Statens forurensningstilsyn i sin Rapport 1754 har understreket nødvendigheten av. I tillegg til dette er det opplagt at det er et stort potensial for å gjøre norske kulde- og varmepumpetekniske anlegg mer energieffektive. Dette er også god miljøpolitikk.

HFK-avgiften gir sterke utslag hos industribedrifter som har en produksjon hvor gassene diffunderer (forsvinner i produksjonen). Disse bedriftene har ikke anledning til å benytte seg av eventuelle refusjonsordninger, og har heller ikke fått mulighet til en utfasingsperiode for å oppdatere sin produksjonslinje til mer miljøvennlig teknologi. Innføring av HFK-avgiften har svekket konkurransekraften og inntjeningen. Ved redusert inntjening og konkurranseevne er det åpenbart at det er vanskeligere for slike bedrifter å foreta investeringer til mer miljøvennlig produksjonsutstyr. Antallet slike bedrifter i Norge antas å være svært begrenset, men man risikerer å sette verdifulle industriarbeidsplasser i fare. En utfasingsperiode ville være i tråd med praksis i Sverige og resten av EU-landene.

Bransjen har under vurdering å innklage avgiftssaken for ESA, idet mye tilsier at avgiften kan være i konflikt med bl.a. konkurransereguleringen innen EØS. Det er for eksempel åpenbart at avgiften vil gi innenlandsproduserte, naturlige kuldemedier (ammoniakk, CO₂ og hydrokarboner) et stort konkurransefortrinn. Det kan dessuten tyde på at også den tilhørende refusjonsordningen som det legges opp til via Miljøverndepartementets budsjett, vil kunne være i konflikt med EØS-avtalens bestemmelser.

Forslaget er nærmere redegjort for i dokumentet. På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen:

1. Gjennomgå erfaringen med dagens ordning med HFK/PFK-avgifter og fremme forslag for Stortinget om nødvendige endringer for å sikre de etablerte innsamlings- og informasjonsorganene og redusere kostnadene for bransjen.

2. Undersøke omfanget av norske industribedrifter som ikke har anledning til å benytte seg av refusjonsordningen grunnet at HFK/PFK-gassene diffunderer i deres produksjonsprosesser, samt å inngå utfasingsavtaler med disse for å sikre at norske industriarbeidsplasser innenfor denne sektoren kan opprettholdes og at produksjonsprosessene kan gjøres mer miljøvennlige over noe tid."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Tore Nordtun, Morten Olsen, Torstein Rudihagen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at dokumentet 4. mars 2003 ble oversendt finansminister Per-Kristian Foss til uttalelse. Hans svarbrev 13. mars 2003 følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Kystpartiet, viser til at miljøavgiften på klimagassene HFK og PFK ble behandlet i forbindelse med statsbudsjettet for 2003 og innført med virkning fra 1. januar 2003. Refusjonsordningen for disse gassene vil bli iverksatt i løpet av året. I en evaluering av avgiften må også erfaringene med refusjonsordningen inngå. Denne avgiften er derfor i en gjennomføringsfase, og bør få virke i lengre tid før den evalueres på generell basis.

Flertallet viser til at vedtak om skatter og avgifter i hovedsak gjøres i forbindelse med behandling av statsbudsjettet, og til at det vil bli anledning til å vurdere HFK/PFK-avgiften ved behandlingen av de kommende års statsbudsjett.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Dokument nr. 8:74 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Øyvind Korsberg, Øyvind Vaksdal og Henrik Rød om å evaluere effekten av hydrofluor-/perfluorkarboner (HFK/PFK)-avgiften - vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Kystpartiet viser til sine merknader nedenfor og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen undersøke omfanget av norske industribedrifter som ikke har anledning til å benytte seg av refusjonsordningen grunnet at HFK/PFK-gassene diffunderer i deres produksjonsprosesser, samt å inngå utfasingsavtaler med disse for å sikre at norske industriarbeidsplasser innenfor denne sektoren kan opprettholdes og at produksjonsprosessene kan gjøres mer miljøvennlige over noe tid."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Arbeiderpartiet gikk imot å innføre avgift på HFK/PFK-gasser og til Arbeiderpartiets forslag i Innst. S. nr. 133 (2002-2003) om å fjerne avgiften. Disse medlemmer viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 1 (2001-2002).

Disse medlemmer mener det er helt klart at de miljømessige målsettingene bedre kunne oppnås ved å bygge videre på den innsamlingsordning bransjen hadde etablert, og at avgiften på andre områder vil få alvorlige negative virkninger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kystpartiet viser til at avgiften medfører til dels betydelige kostnadsøkninger på varmpumper og kjøleanlegg, mens det samtidig er bevilget betydelig beløp for å gi støtte til husholdninger som vil installere varmpumpe for å redusere strømforbruket.

Disse medlemmer konstaterer at HFK/PFK-avgiften lå inne i budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet i fjor høst og at det således er et bredt flertall i Stortinget som står bak innføringen av avgiften.

Disse medlemmer viser til at det skal etableres en refusjonsordning fra sommeren av, og mener det derfor er vanskelig å gjennomføre en evaluering av dette før ordningen er kommet i gang.

Disse medlemmer viser til at det er produksjonsbedrifter som benytter disse gassene i produksjonen og dermed ikke kan komme inn under refusjonsordningen. For slike bedrifter mener disse medlemmer det bør inngås avtaler om utfasing av gassen og innvilges avgiftsfritak på bakgrunn av en slik avtale. Disse medlemmer vil støtte forslaget pkt. 2 i Dokument nr. 8:74 (2002-2003).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 1 (2002-2003).

Disse medlemmer var imot innføring av miljøavgift på HFK/PFK med den hovedbegrunnelse at en avgift vil ha alvorlige negative virkninger på en rekke områder, ikke minst når det gjelder brannslukningsanlegg hvor HFK-anlegg er de mest effektive.

I brev fra finansdepartementet av 13. mars 2003 vises det til at en refusjonsordning for HFK og PFK vil bli innført i løpet av året.

Disse medlemmer mener det er uheldig at avgiften innføres uten at en refusjonsordning er klar, slik at bransjen vet hva den har å forholde seg til. Nå må bransjen leve inntil et år i uvisshet om hva refusjonsordningen vil gå ut på, og kan følgelig ikke inn-

rette seg etter den. Disse medlemmer mener også at det er uheldig at bransjens fellesorgan KVIK ikke er involvert i utviklingen av refusjonsordningen slik at den som representant for bransjen kan ansvarliggjøre denne. Retur av brukte gasser vil først finne sted hvis og når refusjonsbeløpet blir på et nivå som minst dekker gjennomsnittlig markedspris, den offentlige avgiften og omkostninger knyttet til retur. Hvis ikke vil avgiften "legitimere" utslipp.

Men selv en vellykket returordning vil ikke løse en del negative virkninger som:

- irregulær import av HFK som vil skape uheldige konkurransevriddinger i markedet,
- tap av oppdrag til utlandet og derav tap av arbeidsplasser,
- avgiften stimulerer ikke til utfasing av kuldemedier som er regulert gjennom Montrealprotokollen,
- avgiften stimulerer ikke til teknologiskifte og bruken av naturlige kuldemedier,
- avgiften fører til helt unødvendige merkostnader,
- avgiften virker konkurransevridende i den internasjonale konkurransen,
- det blir forskjellsbehandling av næringer knyttet til HFK og FS₆, som fikk avgiftsfritak.

Disse medlemmer viser til teknologiske tiltak som kan gjennomføres i samarbeid med bransjen, og kan være et alternativ til avgift. Slike tiltak kan være:

- krav til minst mulige fyllingsmengder,
- bruk av sekundærmedier ved flere enn 5 kjølesteder,
- krav til kuldemedieregnskap for entreprenører og anleggseiere,
- anlegg med fyllingsmengde over 50 kg skal ha servicekontrakt og planmessig vedlikehold,
- krav om kuldemediealarm i maskinrom,
- krav om fagutdanning,
- krav om autorisasjon av kuldemediebrukere, herunder bil AC-reparasjon.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet viser til fremlegget fra forslagsstillerne og støtter forslagene.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag i tillegg til forslaget ovenfor:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå erfaringen med dagens ordning med HFK/PFK-avgifter og fremme forslag for Stortinget om nødvendige endringer for å sikre de etablerte innsamlings- og informasjonsorganene og redusere kostnadene for bransjen."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Kystpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen undersøke omfanget av norske industribedrifter som ikke har anledning til å

benytte seg av refusjonsordningen grunnet at HFK/PFK-gassene diffunderer i deres produksjonsprosesser, samt å inngå utfasingsavtaler med disse for å sikre at norske industriarbeidsplasser innenfor denne sektoren kan opprettholdes og at produksjonsprosessene kan gjøres mer miljøvennlige over noe tid.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå erfaringen med dagens ordning med HFK/PFK-avgifter og fremme forslag for Stortinget om nødvendige endringer for å sikre de etablerte innsamlings- og informasjonsorganene og redusere kostnadene for bransjen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:74 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Øyvind Korsberg, Øyvind Vaksdal og Henrik Rød om å evaluere effekten av hydrofluor-/perfluorkarboner (HFK/PFK)-avgiften - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 10. april 2003

Siv Jensen
leder

Torbjørn Hansen
ordfører

Ingebrigt S. Sørfonn
sekretær

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 13. mars 2003

Dokument nr. 8:74 (2002-2003) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Øyvind Korsberg, Øyvind Vaksdal og Henrik Rød om å evaluere effekten av HFK/PFK-avgiften

Det vises til finanskomiteens brev av 4. mars 2003 med vedlagt Dok. nr. 8:74.

I Dok. nr. 8:74 er det foreslått at Stortinget skal be Regjeringen om å gjennomgå erfaringene med dagens avgifter på klimagassene HFK og PFK og fremme forslag for Stortinget om nødvendige endringer for å sikre de etablerte innsamlings- og informasjonsorganene og redusere kostnadene for bransjen.

Miljøavgiften på klimagassene HFK og PFK ble innført fra 1. januar 2003. Refusjonsordningen for de samme gassene er ennå ikke iverksatt, men vil bli det i løpet av året. Denne avgiften er derfor fortsatt i en gjennomføringsfase. Både avgifts- og miljømyndighetene er opptatt av at avgiften skal gjennomføres på en smidig måte overfor de berørte bedriftene. Ulike justeringer og presiseringer av regelverket vurderes, bl.a. etter innspill fra aktørene i de berørte næringene. Slik jeg ser det, er det imidlertid ikke riktig å ha en generell gjennomgang av erfaringene med avgiften nå. I en samlet evaluering av avgiften må også erfaringer med refusjonsordningen inngå, og denne er som nevnt ennå ikke iverksatt. Med mindre det oppstår uforutsette vesentlige forhold etter innføring av en avgift, bør det dessuten gå en viss tid etter iverksetting før det foretas en samlet evaluering.

Med hensyn til de etablerte innsamlings- og informasjonsorganene, har jeg fått opplyst fra miljømyndighetene at det er god dialog med representanter for retur-systemet. I forbindelse med refusjonsordningen er det ønskelig å videreutvikle gode bransjeordninger, men samtidig er det ønskelig å få konkurranse om tjenester knyttet til retur og gjenvinning av gassene.

I Dok. nr. 8:74 foreslås det videre at Stortinget skal be Regjeringen om å undersøke hvor mange norske industribedrifter som ikke har anledning til å benytte seg av refusjonsordningen som følge av at gassene blir sluppet ut i produksjonsprosessen. For disse bedriftene foreslås det i Dok. nr. 8:74 at det inngås avtaler om å fase ut bruken av HFK. Hensikten er å sikre at arbeidsplassene i disse bedriftene kan opprettholdes, og at produksjonsprosessene kan gjøres mer miljøvennlige over noe tid.

Forut for innføringen av avgiften ble én bedrift, Jackson AS, identifisert til å stå i en særstilling ved at en stor andel (om lag 20 pst.) av gassen blir sluppet ut i produksjonsprosessen. Dessuten kan gassen som inngår i bedriftens produkter, ikke inngå i en returordning.

For Jackson AS ble spørsmålet om en avtale om å fase ut bruken av HFK vurdert forut for innføring av avgiften. I tillegg til at en slik avtale ville påvirke utslippene av HFK hos denne bedriften, ville en særordning for Jackson AS også føre til økt press fra andre bedrifter om å få fritak for avgiften. For myndighetene ville det tro-

lig også være mer kostbart og administrativt krevende å kontrollere at en avtale ble overholdt enn å la bedriften bli omfattet av avgiften. Et annet viktig forhold er regelverket for offentlig støtte i EØS-avtalen og ESAs miljøstøtteretningslinjer. En avtale måtte ventelig forelegges ESA for godkjenning. I forbindelse med situasjonen for Jackson AS viser jeg til mitt svar på spørsmål nr. 2 til spørretimen i Stortinget 12. februar 2003.

Jeg ønsker også å gi enkelte kommentarer til bakgrunnsteksten i Dok. nr. 8:74.

På side 1, 2. avsnitt, sies det at grunnlaget for innføring av avgiften var misvisende ved at 2 pst. av det årlige norske CO₂-utslipp skulle komme fra HFK og PFK. I retdebrev av 18. oktober 2002 til Stortinget ble imidlertid omtalen av dette i St. prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak endret til at det forventes at utslippene av HFK og PFK vil utgjøre om lag 2 pst. av de norske klimagassutslippene i 2010.

På side 1, 3. avsnitt, hevdes det at påfylling av om lag 1 kg HFK-gass vil gi varmepumper en kostnadsøkning på rundt 1000 kroner pr. enhet. Dette fremstår som veldig høyt, selv når en tar hensyn til mva., kapitalbinding og administrativt arbeid knyttet til avgiftshåndteringen. Avgiften på de mest brukte HFK-gassene for dette formålet er henholdsvis 311 og 275 kroner. Uansett fremstår avgiftspåslaget som relativt lavt i forhold til beløpene en kan spare ved å montere varmepumpe. Disse anslås ofte å være 5 000 - 10 000 kroner pr. år. For store kuldeanlegg vil avgiften kunne utgjøre langt større beløp. For disse finnes det imidlertid gode alternativer til HFK.

På side 1, kolonne 2, 2. avsnitt, påstås det at avgiften vil motvirke utfasing av HKFK. HKFK er regulert med årlige importkvoter og strenge bruksreguleringer. Utfasingstakten er dermed under kontroll uavhengig av avgiften på HFK. Innføring av avgiften kan påvirke utskiftingstakten for HKFK-anlegg i noen grad, men den konkrete miljømessige betydningen er trolig beskjeden.

På side 1, kolonne 2, 3. avsnitt, sies det at norske leverandører står i fare for å miste mange oppdrag til utlandet som følge av at det er HFK-avgift også på leveranser til skip og containere i internasjonal fart. Dette er problemstillinger som departementet ser nærmere på nå.

Øverst på side 2 hevdes det at det er illusorisk å tro at noe kommer i retur til godkjent mottak for miljømessig riktig behandling. Det sies videre at mediet vil bli renset i stor stil lokalt for gjenbruk. Dette vil neppe være i strid med avgiftens formål ettersom det ut fra miljøhensyn kan være ønskelig med rensing lokalt. Returordningen vil trolig dekke alle kvaliteter av HFK, også de som ikke lar seg rense. Detaljene i ordningen er så langt ikke helt på plass, men målet er å fremme innsamling og forsvarlig håndtering av HFK- og PFK-avfall.

På side 2, kolonne 2, 1. hele avsnitt, hevdes det at myndighetene forskjellsbehandler ulike næringer som benytter HFK, PFK og SF₆. En viktig årsak til at det ble inngått avtaler for SF₆ fra elektrobransjen var at den generelle innsamlingsordningen for elektroavfall var

etablert, og at markedet for SF₆ er lite og kontrollerbart. Det hadde også betydning at det, i motsetning til hva tilfellet er for HFK, ikke finnes gode alternativer til SF₆ pr. i dag.

