

Ole Gunnar Austvik:

<http://www.kaldor.no/energy/>

e-mail: ole.gunnar.austvik@kaldor.no

Gassforum

Kronikk i nr. 1 / Mars 1998

ISSN 0809-2761

Godt kjempet – halvt vunnet; Etter EUs gassdirektiv og Kyoto-avtalen

I desember 1997 vedtok Europaunionens energiministre det såkalte gassdirektivet om gradvis liberalisering av det europeiske gassmarkedet. Samme måned ble Kyoto-avtalen om globale reduksjoner av forurensninger også underskrevet. Siden gass er den mest miljøvennlige blant fossile brensler, har det fra norsk side blant annet vært håp om at tiltak som reduserer forurensninger skal gjøre gassen mer attraktiv i forhold f.eks. til kull.

Norge har ofret uvanlig mye politisk innsats for å påvirke disse internasjonale avtalene. På mange vis må innsatsen sees som vellykket. Norske interesser ble langt på vei ivaretatt i de tekstene som ble formulert. Praktiseringen av gassdirektivet er imidlertid ikke helt klar. Miljøavtalen i Kyoto skal følges opp med nye forhandlinger om presiseringer og spilleregler. Relaterte og videreførte EU-direktiv, nasjonale og internasjonale avtaler og vedtak vil også komme fremover. Det er i en slik større og langsiktig sammenheng mulige virkninger for norske gassinteresser må vurderes.

Gassdirektivet

Etter mange års forhandlinger ble EUs direktiv om tredjeparts adgang (TPA) til bruk av transmisjonsnettene (eller rørselskapene) vedtatt (COM(97) ??? av 8.12.1997). I dag er denne retten til transport i hovedsak forbeholdt eierne av rørsystemene. Rørselskapene virker således ikke bare som transportører av gass. De er også grossister, som kjøper gass fra produsent og selger den videre til kjøpergruppene. Med produsentene inngår rørselskapene svært langsiktige kontrakter (ofte på ca. 20 år) med take-or-pay (TOP) klausuler innebygd. Kjøperne av gass er hovedsakelig distribusjonsverk, elektrisitetsverk og store industrielle bedrifter. Til disse selger rørselskapene på avtaler typisk av 1-5 års varighet.

En TPA-ordning skal ideelt sett føre til at rørselskapene kun opererer som transportører. Hensikten ved direktivet er å skape lettere og rimeligere adgang til gassens hovedveier for produsenter og kjøperne. I større grad skal disse kunne gjøre direkte avtaler seg i mellom, og ha rett til å *forhandle* seg fram til en transportavtale med transmisjonsnettene. Direktivet fastsetter imidlertid ikke prosedyre for hvordan tvister skal løses dersom forhandlinger ikke fører fram (EU-domstolen, EFTA-domstolen, nasjonale myndigheter eller annet), f.eks. om hvilken tariff som skal betales for transporten.

Direktivet innebærer at EU-land over en 10-årsperiode vil måtte åpne for mer direkte kontakt og konkurranse mellom produsenter og kjøperne. 20 prosent av markedet skal åpnes umiddelbart, 28 prosent etter 5 år og 33 prosent etter 10 år. Alle gasskraftverk skal kunne nytte ordningen, samt industrielle brukere over en viss størrelse. I startfasen skal de

industrielle brukerne som kan nytte systemet ha et forbruk på minst 25 millioner kubikkmeter per år, minst 15 etter 5 år og minst 10 millioner kubikkmeter etter 10 år.

Distribusjonsverkene (de lokale transportnettverkene) vil ikke bli berørt av direktivet, med mindre nasjonale myndigheter selv ønsker det. Dette innebærer at distribusjonsverkene langt på vei kan operere etter nasjonal politisk kontroll som i dag.

Direktivet går nå til EU parlamentet for behandling og skal senere bli EU-lov. Det forventes at det vil bli operativt rundt år 2000.

En markedsliberalisering forventes å føre til at det blir flere, mer mangartede og mer kortsiktige avtaler enn i dagens marked. Fra norsk side ble det blant annet vektlagt at TOP-kontraktene ikke skal bli skadelidende. Langsiktigheten i disse kontraktene har vært oppfattet som en avgjørende basis for å kunne bygge ut de store gassfeltene på sokkelen. Direktivet sier at situasjonen ikke skal føre til at blir «impossible to find economically viable alternative outlets» for langsiktige TOP-kontrakter inngått før direktivet iverksettes. Dette skal innebære at våre inngåtte kontrakter ikke skal bli berørt av direktivet. Hva som faktisk vil skje dersom de likevel kommer under press som følge av økt konkurranse på kjøpersiden, synes imidlertid uklart.

Siden Norge er med i det indre marked gjennom EØS-avtalen omfattes også norsk sokkel av direktivet. Norge betrakter her rørsystemene som en del av produksjonssystemet på sokkelen, og har ment at en TPA-ordning ville være kostnadskrevende.

Direktivet fastslår at nasjonale myndigheter kan begrense tredjepartsadgangen for off-shore-ledninger dersom det lager problemer av teknisk art eller for egen produksjon og transport. Norge fikk med disse forbeholdene, sammen med britene, betydelig gjennomslag for sitt syn. Dette innebærer at vi i stor utstrekning kan fortsette å utnytte de samdriftsfordeler som eksisterer mellom produksjonsfelt og mellom produksjon og transport av gass som før gjennom Gassforsyningsutvalget (FU). Det innebærer også at direktivet ikke rører direkte ved Gassforhandlingsutvalget (GFU) sin rolle som salgsorgan av all norsk gass i markedet.

Kyotoprotokollen

Klimatalen i Kyoto fra 11.12.1997 forplikter industrilandene til å redusere de samlede utslippene av klimagasser (herunder karbondioksid, metan, lystgass, hydrofluorkarboner m.fl.). Reduksjonen skal være på 5,2 prosent i år 2012 i forhold til nivået fra 1990. Dette skal bety en reduksjon på 30 prosent i forhold til det utslippene antas å ville ha vært dersom ingen tiltak ble iverksatt.

Fordelingene av disse utslippsreduksjonene er skjev. EU må redusere sine utslipp med 8 prosent, USA med 7 prosent og Japan med 6 prosent. Norge, Island og Australia er de eneste tre landene som kan øke sine utslipp, Norge med 1 prosent.

Klimaavtalen åpner for felles gjennomføring av tiltak. Norge kan eksempelvis betale for et tiltak i Polen og få godskrevet utslippsreduksjonene i utslipp i det norske klimaregnskapet. Spørsmålet om handel med utslippskvoter skal avklares på den neste klimakonferansen i Buenos Aires 2-13.november 1998. Eventuell kvotehandel skal komme som et supplement til tiltak i hvert land (ikke til full erstatning).

149 land har undertegnet klimaprotokollen. Når minst 55 land som representerer minst 55 prosent av i-landenes samlede utslipp av klimagasser har ratifisert avtalen, skal den tre i kraft. Dette kan imidlertid komme til å ta flere år.

Få umiddelbare virkninger

Både gassdirektivet og Kyotoprotokollen har altså en horisont mot det andre decennium i det neste århundret. På den ene siden kan en si at gassdirektivet formaliserer en ordning som gassmarkedets vekst og utvikling likevel er på vei til å føre til i en del segmenter. Med de forbehold som tas behøver det ikke ha særlig direkte betydning, i alle fall mindre enn mange hadde fryktet. Likevel forsterker direktivet en trend mot mer direkte handel av gass og konkurranse mellom produsenter og kjøpere. Særlig vil elektrisitetsprodusenter og store industrielle brukere kunne ha håp om lavere priser, sannsynligvis også distribusjonsverkene. Transmisjonsselskapene vil nokså sikkert få økt press på sine (ofte meget betydelige) nettomarginer, og tape på omlegningen.

Produsentene vil kunne tjene ved å selge direkte i en del tilfeller, der nedgangen i pris til kjøper er mindre enn nedgang i reell transportkostnad (marginer til rørselskapene). Våre langsiktige kontrakter som har innebygget bestemte prisformler knyttet til pris på alternative energibærere kan imidlertid komme under press, etterhvert som kjøperne i disse kontraktene (rørselskapene) blir presset til å videreselge gassen rimeligere. Norge har nå solgt rundt 75 milliarder kubikkmeter under slike kontrakter, og det vil bli svært viktig for verdien av disse kontraktene hvorvidt transmisjonsselskapene vil ta tapet ved nedgang i pris selv eller søke å velte det over på produsentene.

En annen side ved gassdirektivet er inntreden av EU som gasspolitisk beslutningstaker. Selv om dette direktivet av mange kan oppfattes som lite dramatisk, kan det vise seg som en start på mer aktiv politisk inngripen fra EUs side. Den første testen på dette kan komme med et forhandlingsbrudd mellom parter, som kan føre til at EU må ta standpunkt til f.eks hvordan transporttariffer skal beregnes.

Kyoto-avtalen åpner for fleksibilitet og differensiering i hvordan utslippsmål kan nås. Slik sett er dette også rammer som det bør være mulig å tilpasse seg når det gjelder norske utslippsmål, herunder også f.eks. bygging av gasskraftverk, dersom vi ønsker det.

«Grønne avgifter» i EU og i Norge

For norske gassinteresser vil Kyoto-avtalens betydning for utvikling av energiavgiftene i forbruksland kanskje være det viktigste. Vedtakene om begrensning av forurensninger gir grunnlag for blant annet å øke avgifter på utslipp og bruk av energi. Dette skulle lede i retning av å tro at gass vil bli relativt sett mindre avgiftsbelagt enn andre energibærere, såsom olje, og særlig kull. Dersom avgiftsstrukturen legges om slik at den miljøvennlige gassen blir favorisert (lave avgifter på gass), kan det føre til økt etterspørsel og høyere priser på gass.

Omlegging av skattesystemet i EU fra avgifter på arbeid til avgifter på energi ble foreslått våren 1997. Her heter det at omleggingen skal være nøytral i den forstand at nedgangen i skatt/avgifter på arbeide skal være like stor som oppgangen i energiavgifter, slik at det totale skattetrykket skal være det samme. Skatteendringer er her altså primært motivert ut fra å øke sysselsettingen, mens miljøeffektene ved tiltakene argumenteres som en positiv sideeffekt.

Det er her viktig også å være oppmerksom på at en relativ økning av gassavgiftene i forhold til andre energiavgifter vil bidra til å presse alle marginer i gasskjeden, kanskje primært prisen til produsert. Slik blir avgiftsøkninger på energi i konsumentland dels betalt av produsentland. Eksempelvis heter det i direktivforslaget at avgiftene på bruk av miljøvennlig gass skal øke med hele 350 prosent fram til 2002, den samme økning som for forurensende kull. Dette står i en viss kontrast til Kyotoprotokollens mål om reduserte forurensninger. Den norske sentrumsregjeringen ser nå ut til å gå inn for en tilsvarende modell

i Norge som foreslått i EU, ved fiskalnøytralt omlegg fra avgifter på arbeidskraft til «grønne skatter».

Interessekonflikter som gassprodusent.

Ofte tar vi det i Norge som naturlig at vi har krav på de store inntektene fra olje- og gasssektoren fordi det er vi som eier ressursene. Konsumentland i EU anser det imidlertid ikke nødvendigvis som rimelig at vi tjener så mye penger på virksomheten som vi gjør. En høy pris innebærer en inntektsoverføring fra kjøper til selger. Blir olje- og gassprisene til produsent «for høye» kan det til og med true veksttakten i olje- og gassimporterende lands økonomier, slik som på 1970- og 1980-tallet. De fleste EU-land har andre prisinteresser enn oss på energifronten.

I det europeiske gassmarkedet er det EU og EU-land som har førstehånds myndighet til å organisere markedet i henhold til sine interesser. Som EØS-land har vi visse muligheter til å påvirke utformingen av gassdirektivet. Kanskje er det vår egen evne og vilje til å påvirke disse beslutningene som er viktigere enn selve EU-medlemskapet. Når det gjelder avgiftsutviklingen, er det vel mer tvilsomt om at vi som ikke-medlem kan påvirke.

Utviklingen og omorganiseringen av det europeiske gassmarkedet generelt, og avgiftspolitikken spesielt, understreker at makten i energimarkedene nå i større grad ligger hos konsumentlandene enn hos produsentlandene. I den moderne internasjonale økonomi er spillereglene således forskjellig fra den tid da eiendomsretten til ressursene var det avgjørende for deres utnyttelse og påfølgende inntjening ved salg. I dagens verden er det i større grad de som kontrollerer markedene som også kan påvirke prissettingen på varene.

Dette vil kreve fortsatt betydelig politisk og kommersiell innsats fra norsk side for at vi skal kunne dra fordeler og unngå ulemper av utviklingen av den nye internasjonale økonomiske orden, som Europas nest største gasseksportør. Erfaringene fra gassdirektivet og Kyotoprotokollen kan således stå som eksempel på at det nytter for et lite land å påvirke internasjonale beslutninger, også der våre interesser avviker fra flertallets .
