



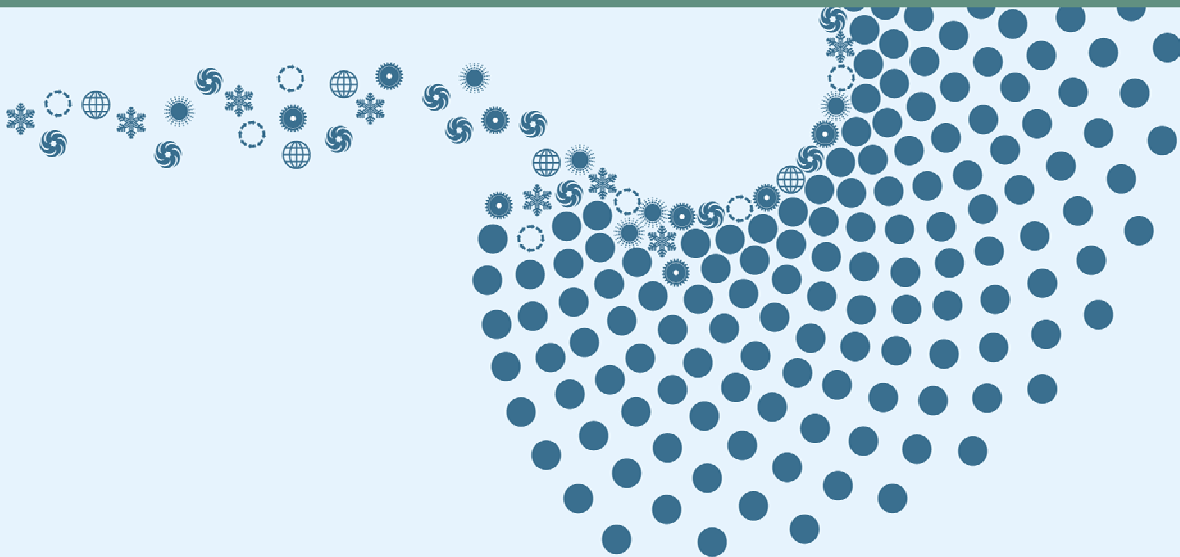
Statens forurensningstilsyn
Norwegian Pollution Control Authority

Oppdragsrapport

AVGIFTER PÅ SPILLOLJE

2376

2008

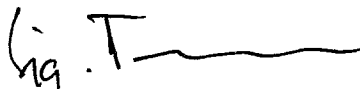


Forord

Refusjonsberettiget spillolje, dvs. avfall fra brukte motorsmøreoljer, girsmøreoljer, transformatoroljer, bryteroljer med mer, er farlig avfall og skal samles inn og behandles miljømessig forsvarlig. I praksis benyttes innsamlet spillolje til energiproduksjon i moderne forbrenningsanlegg med høygradig utslippsrensing og strenge overvåkingskrav. Tung fyringsolje er belagt med CO₂-avgift. Spillolje er som annet farlig avfall fritatt for denne avgiften. Spillolje kan derfor oppfattes som en avgiftsfri energikilde i konkurranse med tung fyringsolje.

Miljøverndepartementet har bedt Statens forurensningstilsyn om en helhetlig vurdering av å legge CO₂-avgift på spillolje for å unngå eventuell konkurransevridning mellom spillolje og fyringsolje. I denne forbindelse har SFT gitt ECON PÖYRY AS i oppdrag om å utarbeide en helhetlig oversikt over relevante avgifter og å vurdere mulige effekter av å endre avgiftssystemet. Denne rapporten representerer ECON PÖYRY AS' vurderinger, og vil inngå i grunnlaget for SFTs svar til Miljøverndepartementet.

Oslo, april 2008



Sigurd Tremoen
avdelingsdirektør

Innhold

1.	Sammendrag	4
1.1	Resymé.....	4
1.2	Bakgrunn.....	4
1.3	Konklusjoner og tilrådinger.....	4
2.	Innledning	6
3.	Dagens avgifts- og behandlingssystem for spillolje	7
3.1	Spillolje kan skade miljøet.....	7
3.2	Litt historikk.....	7
3.3	Utviklingen i avgifter og refusjoner.....	8
3.4	Omfang og avgrensning av dagens ordning.....	9
3.5	Hovedtrekkene i innsamlingssystemet.....	10
3.6	Krav til forbrenning av spillolje.....	12
3.7	Utviklingen i pris og betalingsvillighet for spillolje.....	12
4.	Miljøavgifts- og kvotesystemet	14
4.1	Prinsipielt om avgifter og omsettelige kvoter.....	14
4.2	Avgiftssystemet for CO ₂	15
4.3	Kvotesystemet for klimagasser.....	15
4.4	Svovelavgiften.....	16
4.5	Grunnavgift på fyringsolje.....	16
4.6	Sluttbehandlingsavgiften for avfall.....	17
5.	Mulige endringer av dagens avgiftssystem	18
5.1	Vurdering av dagens system.....	18
5.2	Alternative utforminger av avgiftssystemet.....	20
5.3	Administrative og provenymessige forhold.....	21
5.4	Samlet vurdering og anbefaling.....	22
	Referanser	24

1. Sammendrag

1.1 Resymé

Bruk av smøreolje eller brenning av spillolje er i dag ikke ilagt CO₂-avgift. Dette kan gi uheldige prissignaler til aktørene og blant annet gi økt import av spillolje. Økt avgiftsbelastning på behandling av spillolje kan imidlertid gi redusert innsamling av spillolje fordi kostnadene ved behandlingen øker, noe som gir lavere pris for oljen til avfallsbesitter. Skjerpede utslippskrav for å brenne spillolje har allerede gitt økte behandlingkostnader. Econ Pöyry foreslår derfor ingen endringer av avgiftssystemet i denne omgang. Hele avgiftssystemet bør vurderes i sammenheng med en eventuell overgang til et system med produsentansvar for innsamling av spillolje.

1.2 Bakgrunn

Det har siden 1988 vært en avgift på salg av ny smøreolje. I 1994 ble det innført en refusjonsordning hvor det utbetales en godtgjørelse (refusjon) til avfallsbesitteren for spillolje som innleveres til godkjent mottak. Spillolje, dvs. brukte motoroljer, giroljer, transformatoroljer, bryteroljer osv. er som annet farlig avfall fritatt for andre avgifter som CO₂-avgiften, svovelavgiften, grunnavgiften og sluttbehandlingsavgiften for avfall. Innsamlet spillolje brennes i dag enten av godkjente aktører i Norge eller eksporteres.

I forbindelse med en mulig overgang til produsentansvar for innsamling av spillolje har Statens forurensningstilsyn gitt Econ Pöyry i oppdrag å vurdere mulige virkninger av ulike utforminger av avgifter på smøreolje og spillolje.

1.3 Konklusjoner og tilrådinger

Dagens innsamlingssystem fungerer bra

Dagens system med avgift på kjøp av smøreolje kombinert med en refusjon for spillolje som leveres inn til godkjent mottak fungerer bra, ettersom innsamlingsgraden nå er på over 80 prosent mens den før etableringen av refusjonsordningen var på om lag 60 prosent. En årsak til dette antas også å være at brenning av spillolje ikke har vært belastet med avgifter. Jo høyere kostnadene ved å benytte spillolje som brensel er, jo lavere pris vil besitterne av spillolje få (evt. må de betale en høyere pris for å bli kvitt oljen) og jo lavere innsamlingsgrad kan forventes.

Fritak for CO₂-avgift har sannsynligvis begrensede negative effekter.

Det har sannsynligvis begrensede negative effekter på de samlede CO₂- og svovelutslippene at kjøp av smøreolje og brenning/reraffinerings av spillolje ikke er ilagt CO₂- og svovelavgift. Blant annet fordi etterspørselen etter smøreolje er lite prissfølsom vil CO₂- og svovelavgift på kjøp av smøreolje i svært liten grad begrense etterspørselen etter smøreolje og dermed utslippene fra bruken av smøreoljen. På den andre siden vil CO₂- og svovelavgifter som legges på kjøp av smøreolje ikke ha noen negative konsekvenser for innsamlet mengde spillolje.

En CO₂-avgift på brenning av spillolje vil i begrenset grad påvirke valget mellom bruk av spillolje og andre energibærere, og også ha svært liten virkning på samlet energiforbruk. Virkningene av en CO₂-avgift på utslippene vil i første rekke komme gjennom virkningene på import og eksport av spillolje. Dagens fritak for CO₂-avgift gir incentiver til økt import av

spillolje til erstatning for bruk av andre energivarer, mens en avgift vil gi økt eksport av spillolje. Ettersom det er få norske bedrifter som i dag har tillatelse til å brenne spillolje, og det stilles kostbare krav til nye aktører, må importen av spillolje antas å bli begrenset selv om dagens avgiftsfritak fortsetter. Videre er utslippene av svovel fra brenning av spillolje regulert gjennom strenge konsesjonskrav, og dermed kan det antas at fraværet av svovelavgift har en neglisjerbar effekt på svovelutslippene. Eksport tillates kun når dette skjer til forsvarlig brenning eller reraffinering i utlandet.

Neppe uheldige virkninger av fritak for sluttbehandlingsavgift og grunnavgift.

Sluttbehandlingsavgiften for avfall skal prise de negative effektene ved deponering og forbrenning av avfall og gi incentiver til økt material- og energigjenvinning. Farlig avfall er fritatt for avgiften, først og fremst begrunnet med at det for dette avfallet er viktig med en høy innsamlingsgrad. Sluttbehandlingsavgiften på forbrenning er i realiteten en utslippsavgift, som omfatter en rekke skadelige stoffer i tillegg til klimagasser. Så lenge forbrenning av fyringsolje ikke er ilagt utslippsavgift bør etter vår oppfatning heller ikke brenning av spillolje være det.

Grunnavgiften på fyringsolje har til hensikt å motvirke overgang til fyringsolje som følge av den tidligere økningen i elavgiften. Siden spillolje og el i praksis i liten grad er direkte substitutter, og det ikke er noe poeng i å hindre at bedrifter som har tillatelse faktisk brenner spillolje, ser vi ikke noe poeng i å innføre grunnavgift på brenning av spillolje.

Avgiftssystemet bør vurderes i forbindelse med eventuell overgang til et produsentansvarssystem.

Betalingsvilligheten for spillolje har ikke økt så mye som de senere års økning i prisen på fyringsolje skulle tilsi. Dette skyldes økte, løpende kostnader ved brenning av spillolje som følge av nye, strengere krav fra og med 2006. De nye kravene for å få tillatelse til å brenne spillolje har medført at antall aktører som brenner spillolje er nede på et historisk lavt nivå, og innebærer antakelig også et viktig hinder for etablering av nye aktører i dette markedet. Den begrensede konkurransen i spilloljemarkedet betyr sannsynligvis at en avgift på brenning av spillolje slår direkte ut i den prisen avfallsbesitter får ved levering av spilloljen til et godkjent anlegg. Lavere pris for spilloljen vil kunne gi redusert innsamlingsgrad. Dette kan imidlertid kompenseres gjennom å øke dagens refusjonssats ved innlevering av spillolje, slik at aktørene totalt sett står overfor riktige priser. En eventuell bygging av et lenge planlagt reraffineringsanlegg i Norge vil muligens kunne endre bildet dersom dette anlegget har høyere betalingsvillighet for oljen enn dagens aktører.

Ved en eventuell overgang til et produsentansvar for innsamling av spillolje bør en revurdere dagens avgifts- og refusjonssystem for smøre- og spillolje. For eksempel vil et eventuelt bortfall av refusjonen ved innlevering av spillolje sammen med innføring av en CO₂-avgift på brenning av spillolje kunne få store negative følger for innsamlingsgraden.

Ut fra en samlet vurdering foreslår Econ Pöyry at det i denne omgang ikke innføres noen nye avgifter på salg av smøreolje eller brenning/reraffinering av spillolje. I dagens situasjon anser vi at de negative effektene fra mulig redusert innsamling av spillolje som følge av nye avgifter på brenning av oljen er større enn de positive effektene som følge av en eventuelt mer CO₂-vennlig energibruk i bedriftene. Avgiftsleggingen av smøreolje og spillolje bør vurderes i sammenheng med en eventuell overgang til et produsentansvarssystem for innsamling av spillolje for å sikre incentiver til fortsatt høy innsamlingsgrad for spillolje og effektiv behandling av innsamlet olje.

2. Innledning

Det har siden 1988 vært en avgift på salg av ny smøreolje. I 1994 ble det innført en refusjonsordning hvor det utbetales en godtgjørelse (refusjon) til avfallsbesitteren for spillolje som innleveres til godkjent mottak. Denne ordningen ble i 2000 utvidet til å gjelde flere typer spillolje som samles inn, uavhengig av om det er betalt avgift for den eller ikke. Spillolje, det vil si brukte motorsmøreoljer, giroljer, transformatoroljer, bryteroljer osv. er som annet farlig avfall fritatt for andre avgifter som CO₂-avgiften, svovelavgiften og sluttbehandlingsavgiften for avfall.

I forbindelse med en mulig overgang til produsentansvar for innsamling og behandling av spillolje har Statens forurensningstilsyn (SFT) fått i oppdrag av Miljøverndepartementet å foreta en helhetlig vurdering av avgiftsbelastningen på smøreolje og spilloljer som benyttes til energiproduksjon. SFT har gitt Econ Pöyry i oppdrag å vurdere mulige virkninger av ulike utforminger av avgifter på smøreolje og spillolje, for å se hvilke miljømessige virkninger endringer av avgiftssystemet vil kunne ha, blant annet om det kan gi økt ulovlig disponering av spillolje.

Vurderingen er i hovedsak kvalitativ, ettersom det ikke er gjennomført noen kvantitative beregninger av nytte- og kostnadskomponenter ved ulike utforminger av avgiftssystemet.

Med smøreoljer menes i dette dokumentet oljer som er ilagt smøreoljeavgift. Med spillolje menes oljeavfall som omfattes av dagens refusjonsordning for spillolje. Dette er spillolje som faller inn under avfallskode 7011 i henhold til Norsk Standard, tilsvarende EAL-kode 130205, 130110 og 130307 i den europeiske avfallslisten.

3. Dagens avgifts- og behandlingssystem for spillolje

3.1 Spillolje kan skade miljøet

Spillolje er utbrukt eller kassert smøreolje og er som alt oljeholdig avfall definert som farlig avfall som skal samles inn og behandles i godkjente anlegg for å unngå skader i naturen (SFT, 2005).

Ulovlig disponering av oljeholdig avfall til sjøs kan bl.a. føre til skader på sjøfugl, selv i små mengder, og tilgrising av strender. Oljeholdig avfall som slippes på bakken kan trenge inn til grunnvannet eller forurene vannkilder som bekker og innsjøer, og ødelegge drikkevannskilder for lang tid. Olje i jord har giftvirkninger for dyr og planter, og kan derfor også fungere som ugress- og innsektmiddel. Spillolje som dumpes i kommunale avløpsnett kan skape store problemer for renseanlegg, spesielt biologiske anlegg. Ulovlig brenning av spillolje kan gi skadelige utslipp til luft av for eksempel tungmetaller, støv og polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH). Videre kan ulovlig lagring av spilloljer medføre fare for forurensning av jord og vann.

Myndighetenes mål er alt farlig avfall, inkludert spillolje, skal samles inn og behandles miljømessig forsvarlig.

3.2 Litt historikk

Frivillig innsamling startet tidlig

Allerede på 1950- og 1960-tallet ble spillolje samlet inn fra bensinstasjoner og verksteder, og enten brent i større fyringsanlegg eller regenerert til ny baseolje. Oljeselskapene etablerte på 1960-tallet en frivillig innsamlingsordning for spillolje. Hvert selskap påtok seg ansvar for innsamlingen fra alle bensin- og servicestasjoner i visse områder i landet. De overlot gjerne selve innsamlingen til lokale firma, som betalte litt for oljen og solgte den videre som fyringsolje til bedrifter med fyringsanlegg. Det var ingen kontroll med kvaliteten på oljen eller med hvem som kunne brenne den. Prisen sluttbrukerne betalte for spilloljen var rundt 70-85 prosent av prisen på oljen som ble erstattet.

Første reguleringer kom på 1970-tallet

Myndighetene la visse restriksjoner på brenningen av spillolje på 1970-tallet, men kravene var relativt lempelige. Dette førte til at det fortsatt ble brent store mengder i gartnerier, asfaltverk, større boligbyggelag og visse industribedrifter. Spilloljen var på den tiden mer forurenset enn dagens spillolje, bl.a. med bly fra blyholdig bensin og gjennom innblanding av andre avfallstyper som løsemidler og PCB. Det var tillatt å blande inn 2 prosent spillolje i fyringsolje. Noen få bedrifter hadde tillatelse til å brenne fyringsolje med en maksimal innblanding på 10 prosent spillolje. Noe spillolje ble også omdannet til baseolje i de to reraffineringsanleggene som eksisterte på den tiden. Oljeselskapene ville imidlertid ikke omsette denne smøreoljen, som de hevdet var av for dårlig kvalitet.

På 1980-tallet kom råoljeprisfall og flere reguleringer

På begynnelsen av 1980-tallet var råoljeprisen relativt høy, og spilloljebesitterne fikk betalt et lite beløp for oljen (100 kr/m³). I 1986 falt råoljeprisen dramatisk, og spilloljebesitterne måtte da plutselig betale opp mot 400 kr/m³ for å bli kvitt oljen. Dette førte til at mengden innsamlet spillolje sank, og det ble rapportert om økende mengder oljesøl. En annen faktor som også kan ha bidratt til redusert innsamling var skjerpingen av kravene til innsamling og behandling

av spillolje. Forskriften om spesialavfall¹, som ble vedtatt i 1984 og som omfattet spillolje, satte bl.a. krav om at alle som hadde mer enn 200 l spillolje per år måtte levere den til godkjent virksomhet, og at alle som behandlet spesialavfall måtte ha tillatelse.

Miljøavgift på smøreolje kom i 1988

I 1988 ble det innført en miljøavgift på 0,50 kr/liter på salg av ny smøreolje. Nesten 50 prosent av spilloljen var på avveie, og midlene fra avgiften skulle benyttes til oppbygging av et innsamlings- og behandlingssystem for oljeavfallet.

Refusjonsordningen ble innført i 1994

Rundt 1990 ble det antatt at innsamlingsgraden for spillolje var ca. 60 prosent, dvs. at forholdsvis mye av spilloljen ble ulovlig disponert. Fra 1991 ble det derfor forhandlet mellom myndighetene og oljebransjen om innføring av en privatfinansiert, privatdrevet bransjeordning med utgangspunkt i et produsentansvar. Da forhandlingene ikke førte fram ble det vedtatt å innføre en panteordning for spillolje fra 1994. Smøreoljeavgiften ble doblet til 1 kr/liter, samtidig som det ble avsatt midler på Miljøverndepartementets budsjett til refusjonsutgifter. Ved innlevering av spillolje som det på forhånd var betalt pant (avgift) for til godkjent mottak ble avgiften refundert. SFT ble tildelt forvaltningsansvaret for ordningen.

De første årene etter etableringen av refusjonsordningen økte mengden innsamlet spillolje med 25 prosent. Innsamlingsgraden i 1997 ble beregnet til 77 prosent, men stagnerte deretter. Målet for ordningen var i utgangspunktet satt til nærmere 90 prosent.

En CO₂-avgift på forbrenning av spillolje på 30 øre/l ble innført fra og med 1.1.1999 (SFT, 2003). Faren for at innsamlingsystemet ville bryte sammen pga. de store lagrene med spillolje en hadde på den tiden ble imidlertid ansett som såpass stor at vedtaket ble omgjort i all hast samme vår.

Ordningen ble utvidet fra 2000

For å sikre en høyere innsamlingsgrad ble refusjonsordningen utvidet fra år 2000 til å gjelde flere typer spillolje, uavhengig av om den stammer fra avgiftspliktig eller avgiftsfri smøreolje. Refusjonsordningen omfatter etter dette spillolje som stammer fra brukte smøreoljer som motor- og girmsmøreoljer, industrielle smøreoljer, hydrauliske oljer, trafo- og bryteroljer, og som er mineraloljebaserte. Unntatt fra refusjonsordningen er spillolje fra skip i internasjonal sjøfart, spillolje blandet med andre typer avfall samt importert spillolje. Andre typer oljeholdig avfall som slop fra skipstrafikk, slam fra tankrensing omfattes heller ikke av refusjonssystemet.

Innsamlingsgraden har etter dette ligget i overkant av 80 prosent, og har de seinere årene vært stabil.

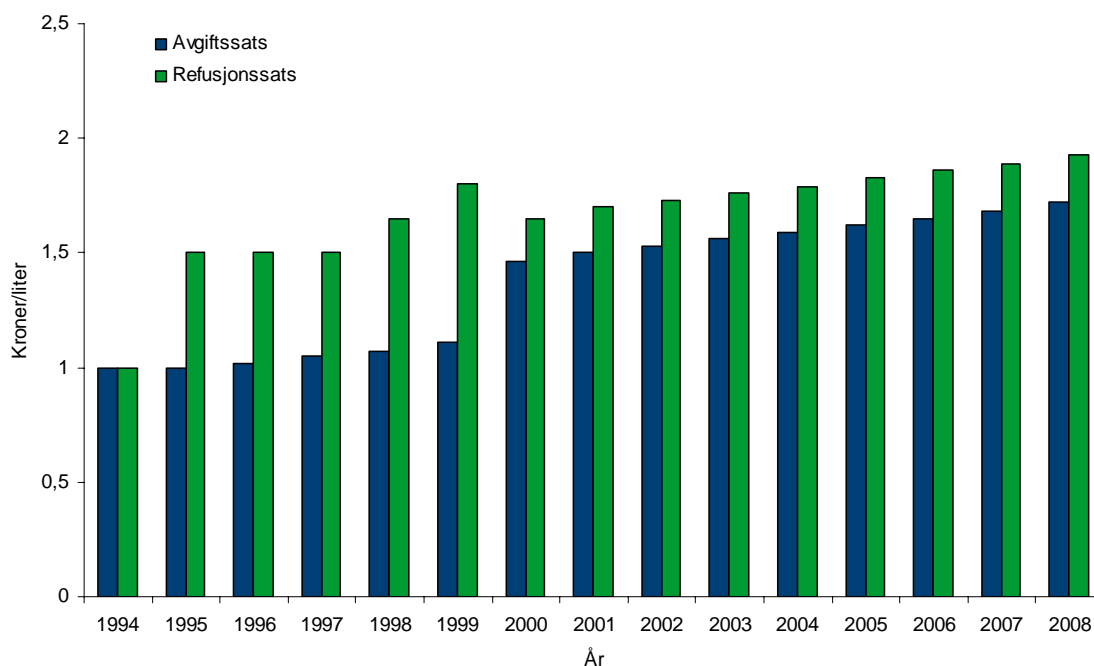
3.3 Utviklingen i avgifter og refusjoner

Figur 2.1 viser at den nominelle satsen for smøreoljeavgiften har økt relativt jevnt, om lag på nivå med den generelle prisstigningen fra år til år, med unntak av i år 2000 da den økte med hele 44 prosent i forhold til året før. Den nominelle refusjonssatsen har vist en langt mer ujevn utvikling. Den økte med 50 prosent fra 1994 til 1995, for deretter å ligge konstant noen

¹ Spesialavfall ble omdøpt til farlig avfall i 2004.

år og økte deretter fram til 2000 hvor den ble redusert i forhold til året før. Etter 2000 har refusjonssatsen økt jevnt om lag med prisstigningen fra år til år.

Figur 2.1 Utviklingen i smøreoljeavgifts- og refusjonssatsene. Kr/liter



Kilde: SFT

Vi ser av figur 2.1 at refusjonssatsen i alle år med unntak av 1994 har ligget høyere enn avgiftssatsen for ny smøreolje. De siste årene har smøreoljeavgiften innbrakt mellom 80 og 90 millioner kroner per år. Til sammenlikning har kostnadene til refusjonsutbetalinger, drift og administrasjon av refusjonsordningen ligget på mellom 40 og 45 millioner kroner årlig (SFT, 2005). Årsakene til forskjellen mellom inn- og utbetalinger er blant annet at en del av oljen fordampes eller forbrukes under bruk.

Refusjonsberettiget spillolje utgjør i dag i overkant av 60 prosent av den totale mengden innsamlet spillolje. En stor andel av den refusjonsberettigede oljen stammer fra vedlikehold og reparasjoner av motorer, elektrisk utstyr osv. og utvinning av råolje og naturgass.

Salget av smøreolje i Norge økte med ca. 6,5 prosent fra 1994 til år 2000 (SFT, 2005). Fra 2000 til 2003 var det en nedgang i salget på ca. 20 prosent og deretter har salget ligget relativt stabilt (kilde: Norsk Petroleumsinstitutt www.np.no). Dette skyldes blant annet at stadig bedre motorer krever mindre mengder smøreolje pga. lengre intervaller mellom hvert oljeskift og mindre tap under bruk.

3.4 Omfang og avgrensning av dagens ordning

Refusjonsordningen omfatter i dag spillolje som stammer fra brukte motor- og girsmøreoljer, industrielle smøreoljer, hydrauliske oljer, trafo- og bryteroljer, og som alle er mineraloljebaserte. Spilloljen må tilfredsstille visse minimumskrav til flammepunkt og maksimalt svovel- og halogeninnhold, og må holdes atskilt fra annet avfall i hele innsamlingssystemet. Andelen vann analyseres og trekkes fra før refusjonsutbetalingen.

Kravet til minimumsverdi for flammepunkt skal bidra til å unngå at oljen er forurenset med for eksempel bensin eller løsemidler, som det ikke skal gis refusjon for. Denne typen forurensning er lettere antenkelig enn selve spilloljen, og vil derfor senke flammepunktet. Kravet til maksimalt halogeninnhold skal sikre at oljen ikke er forurenset med klorholdige eller andre halogenholdige organiske forbindelser. PCB-holdig olje fra transformatorer eller kondensatorer og TRI fra avfettingsoperasjoner har vært en slik type forurensning. Kravet til svovelinnhold skal sikre at spilloljen ikke er blandet med bunkersoljer og andre svovelholdige spilloljer.

Refusjonsordningen omfatter ikke:

- Brukte smøreoljer blandet med andre typer avfall som løsemidler, drivstoffrester, slop, oljefasen fra oljeutskillere, oljeemulsjoner, fyringsoljerester m.v.
- Brukte smøreoljer som stammer fra skip i internasjonal sjøfart/utenrikshandel med totallengde over 250 fot
- Importert spillolje.
- Andre typer oljeholdig avfall som prosessoljer, oljeemulsjoner, slopoljer, oljeholdig slam fra oljeutskillere eller tankrens, oljeholdig borekaks, kasserte fyringsoljer, drivstoffrester osv.

Hovedregelen er at dersom det er tvil om spilloljen er refusjonsberettiget, så skal det ikke betales refusjon.

I 2006 var total mengde innsamlet spillolje om lag 40 000 m³, av dette hadde i overkant av 23 000 m³ rett til refusjon (Miljøverndepartementet, 2007). Dette utgjør en del av i alt vel 100.000 m³ oljeholdig avfall, hvorav nærmere halvparten er oljeemulsjoner og slopvann (SFT, 2005).

3.5 Hovedtrekkene i innsamlingssystemet

Mottakssystemet

Spillolje er farlig avfall og reguleres av avfallsforskriftens kapittel 11 om farlig avfall. Farlig avfall skal leveres til bedrifter som er godkjent av SFT eller fylkesmannen til å håndtere farlig avfall, såkalte "aktører". Disse kan være private, kommunale eller interkommunale. Bedrifter som genererer spillolje, alt fra bilverksteder til større bedrifter, leverer spilloljen enten til innsamlere som henter oljen hos bedriften eller leverer den direkte til godkjent mottak. Blant aktørene er ca. 25 godkjent som "refusjonsanlegg" med rett til å søke om og motta refusjon for den innsamlede spilloljen. De ikke-godkjente aktørene leverer spilloljen til refusjonsanleggene. Disse leverer i sin tur oljen til forbrenning eller reraffinering (SFT, 2005).

Etter forbehandling, rensing og drenering av vann går mesteparten av spilloljen i dag til forbrenning. Det er i dag 12-15 norske industrianlegg som har tillatelse til å brenne spillolje eller annet farlig avfall for å produsere energi. Den spillolje som ikke blir brent i Norge blir eksportert, se nedenfor.

Dokument- og pengeflyten

Som nevnt ovenfor skal de bedriftene som genererer spillolje, dvs. alt fra bilverksteder, entreprenører og fiskefartøy til større industribedrifter, levere spillolje til godkjente aktører. Samtidig som spillolje (eller annet farlig avfall) leveres, skal det fylles ut et "deklarasjonsskjema" som undertegnes av bedriften (avfallsprodusenten) og aktøren. Gjenpart

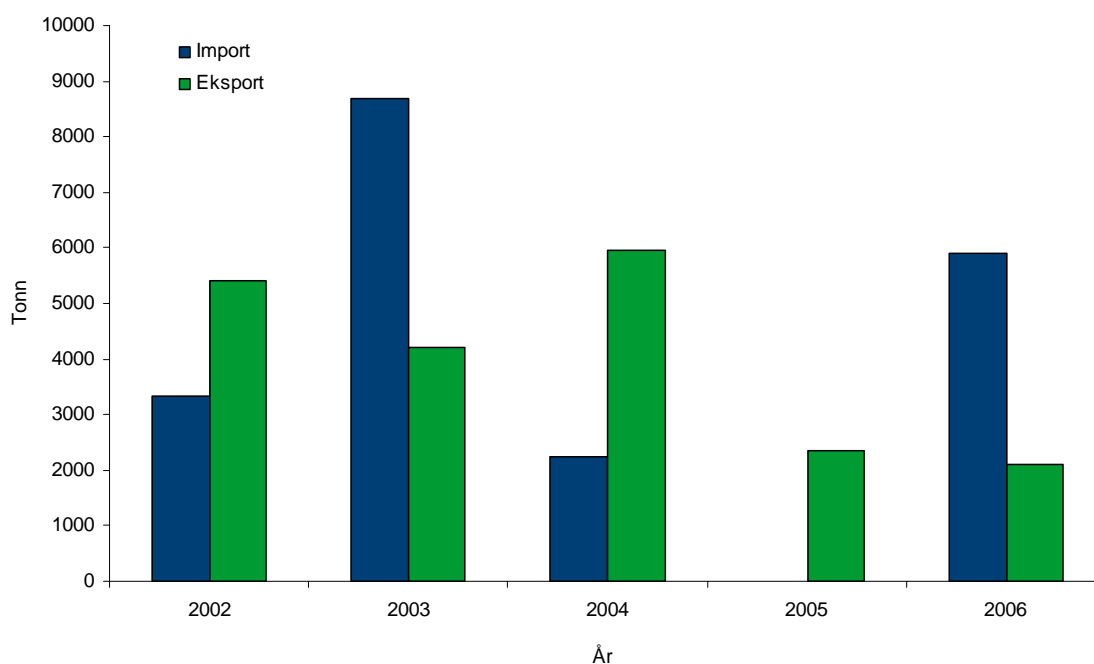
av deklarasjonsskjema skal følge oljen til refusjonsanlegget, og vedlegges søknad om refusjon. Deklarasjonsskjemaet benyttes for å kontrollere at spillolje stammer fra smøreoljer m.m. Refusjonsanleggene sender søknad om refusjon, med relevant gjenpart av deklarasjonsskjema og dokumentasjon på oljekvalitet og vanninnhold til SFTs konsulent. Søknaden blir kontrollert før SFT utbetaler refusjon.

Det er et krav om at refusjon fører til redusert pris for levering av spillolje til aktørene. Dette kontrolleres ved å sammenligne priser for mottak av refusjonsberettiget spillolje og priser for mottak av ikke-refusjonsberettiget spillolje. På denne måten ønsker en at refusjonsordningen faktisk skal bidra til økt innsamling gjennom å fjerne de økonomiske hindringene som høye leveringspriser representerer.

Eksport og import

Noe av den innsamlede spilloljen eksporteres til reraffinering eller til energiproduksjon i utlandet, samtidig som noen norske bedrifter importerer spillolje til energiproduksjon. Pris og etterspørsel i markedet er styrende for hvor mye som importeres og eksporteres, men SFT skal godkjenne all import og eksport av spillolje for å unngå at oljen eksporteres/importeres til anlegg som behandler oljen miljømessig forsvarlig.

Figur 2.2 *Import og eksport av spillolje til og fra Norge. Tonn*



Kilde: SFT

Figur 2.2 viser at den årlige eksporten av spillolje har vært mer stabil enn den årlige importen i perioden 2002 – 2006. Eksporten har i disse årene utgjort i størrelsesorden 10-20 prosent av total innsamlet mengde spillolje i Norge per år.

Behandlede mengder

I 2006 ble det samlet inn 40.000 m³ spillolje, hvilket tilsvarer omtrent 39 200 tonn (hvis vi antar at spillolje har samme egenvekt som tung fyringsolje, dvs. 0,98 kg/liter). Med hensyn til nettoimporten på 3 800 tonn ble omtrent 43 000 tonn spillolje forbrent i 2006. Totalt bruk av fossile fyringsprodukter i Norge var nærmere 1,2 millioner m³ i 2006 (www.np.no), dvs. at spilloljen utgjorde drøyt 3,5 prosent av de fossile brenslene til stasjonær forbrenning.

Hvis vi antar at spillolje har samme CO₂-innhold som annen fyringsolje, dvs. 3,2 kg CO₂ pr. kg energivare, vil forbrenning av 43 000 tonn generere nesten 138 000 tonn CO₂. Totale norske CO₂-utslipp er 43 millioner tonn, dvs. at forbrenning av spillolje utgjør ca. 0,3 prosent av totale CO₂-utslipp.

3.6 Krav til forbrenning av spillolje

Som nevnt innledningsvis kom de første restriksjonene på brenning av spillolje på 1970-tallet, og etter hvert er det innført ulike krav som skal ivareta miljømessige hensyn ved forbrenningen. Frem til slutten av 2005 var krav ved brenning av spillolje mindre strenge enn krav ved brenning av annet farlig avfall. Implementeringen av EUs direktiv 2000/76/EC om forbrenning av avfall førte til at de samme kravene gjelder for forbrenning av spillolje som for annet farlig avfall. Dette representerte en kraftig skjerpelse av krav som bedrifter som ønsker å brenne spillolje må oppfylle fra og med 1.1.2006.

Den nye forskriften stiller strenge krav til utslipp av støv, forsurende komponenter og tungmetaller som kadmium, kvikksølv og bly, samt dioksiner. For industrivirksomheter som brenner avfall har SFT anslått at forskriften vil bidra til å redusere utslippene av nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO₂) med henholdsvis 30 og 73 prosent. I tillegg til strengere utslippskrav inneholder forskriften strengere krav til måling. Disse kravene fører til at både investeringskostnadene og driftskostnadene, i hovedsak knyttet til utslippsmålinger, er høyere ved brenning av spillolje enn ved brenning av fyringsolje.

Det er sannsynlig at nye forbrenningskrav har påført de fleste bedriftene som brenner spillolje økte kostnader i forhold til tidligere. I 2003 ble det vurdert hvilke tiltak som ville være nødvendig for asfaltverk for å oppfylle kravene og dermed fortsatt kunne brenne spillolje, se Kjelforeningen (2003). Gjennomgangen viste at ulike forbrenningstekniske og/eller rensetekniske tiltak ville være nødvendig i de fleste verkene, og for mange av verkene ville det også være nødvendig å øke skorsteinshøyden på anleggene. Installasjon av måleutstyr for kontinuerlig overvåking og registrering av visse drifts- og kontrollparametre samt måling av visse utslipp ville være nødvendig, samt gjennomføring av periodiske målinger av utslipp av tungmetaller og dioksiner samt støv.

Kjelforeningen (2003) anslår at de nødvendige tiltakene for tilpasning til forbrenningsforskriften i verste fall kan komme opp mot 4,5 millioner kr for et enkelt verk. I tillegg kommer økte, årlige driftskostnader på ca. 700.000 kroner per verk. Ingen asfaltverk har i dag tillatelse til å brenne spillolje, mens 10 verk hadde tillatelse i 2003. Dette indikerer at de har vurdert kostnadene ved å tilpasse seg forskriften som for høye i forhold til gevinstene ved fortsatt å kunne brenne spillolje.

3.7 Utviklingen i pris og betalingsvillighet for spillolje

Spilloljemarkedet er komplisert, prisfølsomt og påvirkes både av nasjonale og internasjonale faktorer, se for eksempel SFT (2003). Prisen på spillolje bestemmes av faktorer som mengden spillolje i forhold til behandlingsskapasitet (godkjent forbrenning og reraffinering), utslippskrav ved avfallsforbrenning, prisen på alternativ energi (fyringsolje, kull, gass, elektrisitet m.m.), konkurranseforholdene i spilloljemarkedet og pris på spillolje i utlandet. Det viktigste alternativet til spillolje som brennes er fyringsolje (tungolje), men i noen tilfeller kan annet avfall, biomasse, kull og elkraft være alternativer. Historisk har betalingsvilligheten

for spillolje til forbrenning ligget på 70-85 prosent av prisen for alternativt brensel hos sluttbruker, inklusiv avgifter.

Det utarbeides ingen løpende oversikt over prisutviklingen for spillolje, og det har ikke vært mulig innenfor dette prosjektet å skaffe detaljert informasjon om dagens priser. Prisene varierer imidlertid betydelig mellom landsdelene og innenfor de enkelte områdene, avhengig av størrelsen på leveransene, avstanden til mottaker og kvaliteten på oljen, alt annet likt.

I SFT (2005) refereres resultatene fra en kartlegging av prisnivået på spillolje i de ulike delene av landet for året 2003. I følge SFT (2005) måtte avfallsprodusentene *betale* mellom 0,3 og 2 kr/liter for å levere inn spilloljen før refusjonsordningen ble etablert i 1994, mens det i 2003 normalt *ble betalt* mellom 0,5 og 1,9 kr/liter til avfallsprodusentene for store leveranser av refusjonsberettiget spillolje (over 1 000 liter). Disse leveransene utgjorde nærmere 90 % av all spillolje som blir innlevert til systemet. Avfallsbesittere som leverte ikke-refusjonsberettiget spillolje måtte *betale* opp til 2,0 kr/liter ved levering.

I SFT (2005) blir det pekt på at det generelle prisnivået for spillolje i perioden 1995-2001 var omtrent 0,3–0,5 kr/liter lavere for avfallsbesitter enn i 2003. Ettersom prisnivået er sterkt avhengig av prisen på fyringsolje, er det grunn til å anta at prisen på spillolje er langt mer gunstig for avfallsprodusentene i dag enn i 2003. Gjennomsnittlige priser for lett fyringsolje publisert av Norsk Petroleumsinstitutt (www.np.no) viser at prisen på lett fyringsolje (eks, mva) økte med ca. 35 prosent fra 1999 til 2003. Fra 2003 og til i dag har prisen økt i størrelsesorden 21 prosent.

Betalingsvilligheten for spillolje har imidlertid neppe økt i samme grad. Som nevnt har kostnadene ved å brenne spillolje økt betydelig som følge av de nye utslippskravene som ble innført fra 2006. Dette har blant annet ført til omtrent en halvering i antall bedrifter som har tillatelse til å brenne spillolje, slik at det i dag kun er 12-15 bedrifter som har slik tillatelse. De bedriftene som har gjennomført investeringer for å tilpasse seg utslippskravene vil forsøke å tjene inn igjen disse utgiftene gjennom lavere pris på spilloljen de kjøper inn. De økte driftskostnadene i form av kostnader til måling for de bedriftene som har tillatelse til brenning av spillolje må løpende tjenes inn i form av lavere priser på spillolje for at disse bedriftene fortsatt skal være interesserte i å brenne denne oljen. Samlet sett indikerer dette at betalingsvilligheten for spillolje ikke har økt i samme grad som økningen i prisene på fyringsolje.

4. Miljøavgifts- og kvotesystemet

4.1 Prinsipielt om avgifter og omsettelige kvoter

Skatter og avgifter har primært til hensikt enten å skaffe realøkonomisk rom for offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer mellom det offentlige og privat sektor, i dagligtalen ofte betegnet som «å skaffe staten inntekter», eller å bidra til samfunnsøkonomisk mest mulig effektiv bruk av ressurser, herunder kompensere for markedssvikt. Et typisk eksempel på sistnevnte er miljøavgifter, hvilket omtales nærmere nedenfor. Skatter og avgifter som har til hensikt å gi staten inntekter er såkalt fiskale. Disse avgiftene er gjerne generelle, dvs. de går inn i statskassen for å bidra til å finansiere ulike offentlige utgifter. Men de kan også være øremerket finansieringen av ulike tjenester, for eksempel innsamling av avfall.

Miljøavgifter, for eksempel en avgift på utslipp eller en ordning med omsettelige kvoter har til hensikt å internalisere den eksterne kostnaden som utslippet utgjør ved å sette en pris på utslippene, dvs. å få den som forurenser til å ta hensyn til den skade som påføres samfunnet gjennom utslippene. I følge økonomisk teori er avgifter eller omsettelige kvoter den mest kostnadseffektive måten (først-best løsning) å internalisere en ekstern effekt. I praktisk politikk finnes det imidlertid ofte hindringer som gjør at en må velge andre løsninger (nest-best løsninger, for eksempel utslippskrav og andre direkte reguleringer).

Målet for reguleringen av utslippene av et stoff er å redusere utslippene slik at den samfunnsøkonomiske nytten av de tiltakene som settes inn blir lik kostnadene ved tiltakene. Den samfunnsøkonomisk optimale tilpasningen av utslippene tilsvarer ut fra dette en situasjon hvor den marginale skadekostnaden ved utslippene er lik den marginale tiltakskostnaden ved å redusere utslippene. Den optimale løsningen kan i prinsippet oppnås gjennom bruk av direkte reguleringer (utslippskrav) eller økonomiske virkemidler (avgifter, omsettelige kvoter). Ved å sette en avgift lik marginale skadekostnader vil bedriftene tilpasse seg optimalt, ved at de som har lavere tiltakskostnader enn avgiftssatsen vil redusere utslippene til kostnadene på marginen er lik avgiftssatsen.

Et system med omsettelige kvoter for utslipp av skadelige stoffer har omtrent de samme egenskapene som en avgift på utslippene. Myndighetene fastsetter et tak for de samlede utslippene, og auksjonerer og/eller deler ut kvoter gratis til utslippskildene. Prisen på kvotene bestemmes av tilbud og etterspørsel av kvoter i kvotemarkedet. Bedrifter med marginale tiltakskostnader lavere enn kvoteprisen vil da finne et lønnsomt å redusere utslippene og selge de frigjorte kvotene i markedet for slik å oppnå en gevinst. Bedrifter med marginale tiltakskostnader høyere enn kvoteprisen vil la være å redusere utslippene, og i stedet kjøpe kvoter for å dekke inn sine utslipp. På denne måten nås utslippsmålet på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Avgifter og kvotesystemer kan være kostbare å administrere. Spesielt dersom avgiftsgrunnlaget er uklart, for eksempel gjennom usikre målinger, kan avgifter kreve betydelige ressurser til administrasjon av fritaks- og endringssøknader. Ulike systemer for tildeling av gratis kvoter basert på historiske utslipp eller andre kriterier krever gjerne spesielt mye administrasjon, både i forbindelse med etableringen og den løpende driften av systemet.

Panteordninger benyttes for å sikre gjenbruk av produkter eller innsamling og forsvarlig behandling av skadelige produkter og stoffer. Finansiering av slike ordninger er gjerne knyttet

til at det betales en avgift ved kjøp av produktet, som helt eller delvis refunderes når produktet leveres inn til godkjent mottaker.

4.2 Avgiftssystemet for CO₂

CO₂-avgiften ble innført i 1991 og ilegges brenning av mineralolje, bensin, kull og koks til energiformål, samt utslipp fra petroleumsvirksomheten på sokkelen. Både lette og tunge fyringsoljer har i 2007 en avgift på 54 øre/liter, hvilket betyr at avgiften for lette fyringsoljer er 203 kr/tonn CO₂, mens den for tunge fyringsoljer er 172 kr/tonn CO₂.

Treforedlingsindustrien, sildemel og fiskemelindustrien betaler halv avgift (0,27 øre/liter), i hovedsak begrunnet med at man ikke ønsker å svekke konkurranseutsatt industri. Regjeringen har foreslått at CO₂-avgiften fra 2008 fjernes for landbasert industri som i stedet får kvoteplikt, noe som bl.a. vil omfatte treforedlingsindustrien. Dette må imidlertid avklares i forhold til EØS-regelverket, se nedenfor.

Foreløpig er ikke innenlands bruk av gass omfattet av CO₂-avgiften. Fra 2005 ble imidlertid en del bruk av gass i industrien ilagt kvoteplikt for utslipp av CO₂. Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2006-2007) ble det vedtatt å innføre CO₂-avgift på innenlandsk bruk av gass til oppvarming mv. i boliger og næringsbygg fra 01.07.2007. Denne avgiften må imidlertid avklares med EFTAs overvåkingsorgan ESA, og i påvente av dette gis det foreløpig en generell dispensasjon fra denne avgiften. CO₂-avgift vil, hvis den blir godkjent av ESA, bli 0,47 kr/Sm³ for naturgass og 0,60 kr/Sm³ LPG. Denne avgiften er i samme størrelsesorden som CO₂-avgiften for lett fyringsolje.

4.3 Kvotesystemet for klimagasser

Norge har i perioden 2005-2007 hatt et kvotesystem for utslipp av CO₂ fra en del bransjer og virksomheter. Fra 2008 blir det norske kvotesystemet utvidet og tilknyttet EUs kvotesystem ETS. Norske myndigheter fastsetter den totale utslippsmengden av klimagasser som virksomheter i kvotesystemet har lov å slippe ut i en viss periode, i første periode 2008-2012. Kvoteene tildeles gratis og/eller de auksjoneres ut til virksomhetene.

Kvotesystemet for perioden 2008-2012, som er perioden for å oppfylle Kyoto-protokollens utslippskrav, vil dekke ca. 40 prosent av Norges totale klimagassutslipp (SFT, 2007).

Følgende bransjer og virksomheter omfattes:

- Energianlegg med effekt over 20 MW
- Raffinering av mineralolje
- Røsting og sintring av jernmalm
- Produksjon av støpejern og stål
- Sement og kalkproduksjon
- Produksjon av glass, glassfiber og keramiske produkter
- Treforedling
- Kunstgjødselproduksjon
- Offshore petroleumsvirksomhet

Til forskjell fra perioden 2005-2007 vil kvotesystemet fra 2008 omfatte CO₂-utslipp fra alt fossilt brensel, også de utslippene som i dag er belagt med CO₂-avgift. Det dreier seg om bruk

av mineralolje i treforedlingsindustrien, i energianlegg over 20 MW i bl.a. petrokjemi, kjemisk industri, silde- og fiskemel og i fjernvarmeanlegg, samt utslipp av CO₂ i olje- og gassektoren.

Kvoteplikten gjelder ikke for forbrenning av avfall som er belagt med sluttbehandlingsavgift og farlig avfall². Dette betyr at brenning av spillolje ikke blir kvotepliktig. Det er noe usikkert hvorvidt et eventuelt norsk reraffineringsanlegg for spillolje vil bli omfattet av kvoteplikten. Dersom reraffinering klassifiseres som oljeraffinering vil det omfattes av kvotesystemet, jfr. opplistingen ovenfor. Etter hva vi kjenner til er imidlertid reraffinering klassifisert som en destillasjonsprosess, noe som ikke omfattes av kvotesystemet. En indikasjon på dette er at danske reraffineringsanlegg etter hva vi kjenner til ikke er en del av EU ETS. Utslipp fra eventuelle energianlegg med effekt over 20 MW knyttet til reraffineringsprosessen vil imidlertid omfattes av kvoteplikten. Situasjonen kan bli endret fra og med 2013 da kjemiske prosesser og lignende etter planen skal inkluderes i systemet.

Landbasert industri vil for perioden 2008-2012 få tildelt vederlagsfrie kvoter tilsvarende 87 prosent av gjennomsnittsutslippene fra energibruk i 1998-2001. Kvotepliktige prosessutslipp tildeles vederlagsfrie kvoter tilsvarende 100 prosent av gjennomsnittsutslippene i 1998-2001. Nye virksomheter etablert etter 2001 (med unntak av gasskraftverk og høyeffektive varmekraftverk) vil ikke bli tildelt kvoter vederlagsfritt.

Vi anslår kvoteprisen for 2008 og årene deretter i det europeiske kvotesystemet ETS til omtrent 170 kr/tonn (€22,00).

4.4 Svovelavgiften

Svovelavgiften er et miljøpolitisk virkemiddel for å redusere norske utslipp av svovel. Det betales svovelavgift på mineralolje med 7 øre pr. liter for hver påbegynt 0,25 prosent vektandel svovel i olje som inneholder over 0,05 prosent vektandel svovel.

Unntaksstrukturen for svovelavgiften på mineralske produkter er temmelig lik CO₂-avgiftens når det gjelder skipsfart og fiske og fangst. Treforedling og sildemelindustrien betaler imidlertid full svovelavgift. Videre gis det refusjon i avgiften dersom utslippet av svovel til atmosfæren er mindre enn det svovelinnholdet i de benyttede produkter skulle tilsi, for eksempel pga. rensing av utslippene.

Svovelinnholdet i mineraloljen har blitt vesentlig redusert siden 1970-tallet slik at det i dag hovedsakelig er marin gassolje, tungdestillat og tungolje som har et svovelinnhold som overstiger den nedre grensen for svovelavgiften på 0,05 pst. vektandel svovel. Spillolje har i følge SFT et gjennomsnittlig svovelinnhold på rundt 0,4 prosent som er til dels vesentlig høyere enn den nedre grensen for svovelavgiften.

4.5 Grunnavgift på fyringsolje

Det betales i 2007 grunnavgift på fyringsolje med 42,9 øre pr. liter. Grunnen til at denne avgiften ble innført i 2000 var ”å forhindre at økningen av elektrisitetsavgiften i 2000 skulle bidra til en miljømessig uheldig overgang fra bruk av elektrisitet til bruk av fyringsolje til

² Videre er forbrenning av biomasse unntatt fra kvoteplikt, da CO₂-utslippene fra dette ikke er å betrakte som nettoutslipp, da de inngår i det naturlige kretsløpet for CO₂.

oppvarming.” (Stp. prp. nr.1 2000-2001)³. Grunnavgiften ble satt til samme nivå som økningen i elavgiften, regnet pr. kWh, og har siden kun blitt justert i forhold til generell prisvekst. I dag tilsvarer grunnavgiften en avgift på 5,3 øre/kWh for lett fyringsolje med en virkningsgrad på 80 prosent, dvs. at den er nesten halvparten så høy som elavgiften (som er 10,23 øre/kWh). Regjeringen foreslår derfor i statsbudsjettet for 2008 en økning i avgiften med 40,5 øre/liter, dvs. en total avgift på 83,4 øre/liter.

Det gis fritak for treforedlingsindustrien og sildemelproduksjon, og for mineralolje brukt som råstoff i industriell virksomhet dersom mineraloljen i sin helhet inngår og forblir i det ferdige produktet. Finansdepartementet (2007) foreslår at det i 2008 innføres en grunnavgift for treforedlingsindustrien på nivå med minstesatsene i EUs energiskattedirektiv (12 øre/l) for å oppfylle EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte. Sildemel- og fiskemelindustrien er ikke omfattet av EØS-avtalen, og det foreslås at disse virksomhetene fritas for grunnavgift.

Unntakene for grunnavgift på fyringsolje er mindre omfattende enn for elektrisitet. Med unntak av treforedlings- og sildemelindustrien betaler hele industrien grunnavgift, mens industri, bergverk og veksthusnæringen er fritatt for elavgift. Samtlige brukere i Finnmark og Nord-Troms betaler grunnavgift, men er fritatt for elavgift.

4.6 Sluttbehandlingsavgiften for avfall

Avgiften på sluttbehandling av avfall ble innført i 1999. Den består av en avgift på deponering av avfall og en avgift på forbrenning av avfall. Avgiften skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall, og stimulere til økt gjenvinning og reduserte avfallsmengder. Forbrenningsavgiften skal i tillegg stimulere til rensing av utslipp og utsortering av utslipp-intensive avfallsfraksjoner (Finansdepartementet, 2007). Avgiften på deponering av avfall omfatter avfall innlevert til sluttbehandling ved deponi. Deponering av farlig avfall er fritatt for sluttbehandlingsavgift. Det er uansett ulovlig å deponere flytende avfall, inkl. spillolje.

Avgiftsplikten for forbrenning beregnes ut fra målte utslipp av støv, gassene hydrogenfluorid (HF), hydrogenklorid (HCl), nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO₂), dioksider, tungmetallene kvikksølv (Hg), kadmium (Cd), bly (Pb), krom (Cr), mangan (Mn), arsen (As) og nikkel (Ni) ved forbrenning av avfall innlevert til sluttbehandling ved forbrenningsanlegg. Utslippavgiften har også en CO₂-komponent, men her oppstår avgiftsplikten ved innlevering av avfall til forbrenning, og er basert på gjennomsnittlig innhold av fossile stoffer i avfallet.

³ Denne begrunnelsen bygger trolig på anbefalingen i Energiutredningen (1998), der det heter: ”For å unngå økt bruk av fyringsolje, og dermed økte utslipp, bør det i så fall vurderes å supplere [økt elavgift] med å øke avgiften på fyringsolje.”

5. Mulige endringer av dagens avgiftssystem

5.1 Vurdering av dagens system

Dagens system med avgift på kjøp av smøreoljer kombinert med en refusjon for spillolje som leveres til godkjent mottak har fungert bra, ettersom det gir relativt høy innsamling av spillolje. En årsak til dette antas også å være at behandling/brenning av spillolje ikke har vært belastet med andre avgifter som CO₂, svovel- og sluttbehandlingsavgift. Jo høyere kostnadene ved å benytte spillolje som brensel er, jo lavere pris vil primærbesitterne av spillolje få (evt. må de betale en høyere pris for å bli kvitt oljen) og jo lavere innsamlingsgrad kan forventes. Det er imidlertid viktig å vurdere om disse avgiftsfritakene kan ha andre uheldige miljømessige virkninger, blant annet i form av økte CO₂-og svovelutslipp, og hvilke virkninger økt avgiftslegging kan ha på innsamlingsgraden for spillolje.

Begrensede effekter av fritak for CO₂- og svovelavgift for kjøp av smøreolje

En rekke ulike aktiviteter krever bruk av smøreolje, og en del av smøreoljen fordampes eller forbrennes under bruken. Smøreoljen må som oftest skiftes etter foreskrevne intervaller, og ender da som spillolje. Denne vil enten brennes eller reraffineres når den samles inn og behandles på forsvarlig måte. Karbonet (og eventuelt også svovelet dersom det ikke renses) i smøreoljen ender således før eller siden opp i atmosfæren.

Det kan derfor være uheldig at bruk av smøreolje ikke er ilagt CO₂- og svovelavgift. En avgift på kjøp av smøreolje vil gi et samfunnsøkonomisk riktig nivå på bruk av smøreolje, og gi aktørene incentiver til å gjennomføre tiltak for å redusere forbruket av smøreolje. All smøreolje som benyttes i dag er karbonbasert.

Etterspørselen etter smøreolje er imidlertid lite prisfølsom, ettersom smøreolje må benyttes i de foreskrevne mengder gitt at motorer og annet utstyr skal brukes på en forsvarlig måte. En kan imidlertid ofte benytte smøreoljen i lengre intervaller enn hva som er foreskrevet uten større skader, slik at det er en viss fleksibilitet i bruken. Enkelte gamle motorer og liknende forbrenner dessuten en god del smøreolje under bruk, slik at det gjennom ulike tiltak (for eksempel bytte av kjøretøy eller motortekniske tiltak) er mulig å redusere bruken av smøreolje. Utgiftene til smøreolje utgjør imidlertid i de fleste tilfeller en svært liten komponent av de totale driftskostnadene. Dette gjør at en eventuell CO₂- og svovelavgift må være svært høy for å ha noen vesentlig effekt på bruken av smøreolje.

En avgift/kvoteplikt på brenning og reraffinering av spillolje gir incentiver til riktig sluttbehandling

Avgift eller kvoteplikt på CO₂-utslippene fra sluttbehandling av spillolje vil gi de riktige incentivene til å velge det sluttbehandlingsalternativet som gir lavest CO₂-utslipp gitt at spilloljen er samlet inn. I dag er forbrenning av olje eneste mulige sluttbehandling i Norge. Ettersom CO₂-utslippene er knyttet til karboninnholdet i brensel og ikke kan renses eller reduseres på annen måte er utslippene de samme fra alle forbrenningsanleggene. Nettutslippene fra forbrenningen vil imidlertid avhenge av hvilke brenslere som spilloljen erstatter.

Det har lenge vært arbeidet med planer om å bygge et reraffineringsanlegg i Norge. En CO₂-avgift på utslippene fra anleggene vil kunne favorisere reraffinering ettersom utslippene fra reraffineringsprosessen antas å gi lavere CO₂-utslipp enn brenning av spillolje.

Fravær av svovelavgift på brenning eller reraffinering av spillolje har neppe særlig negative konsekvenser for svovelutslippene, ettersom disse reguleres av konsesjonskrav til anleggene.

En avgift på behandling av spillolje kommer imidlertid i en særstilling i forhold til avgift på andre energibærere ved at det er viktig at all spillolje som genereres samles inn og behandles på en forsvarlig måte. Når spilloljen først er generert, vil dessuten karboninnholdet i oljen som nevnt før eller siden slippe ut i atmosfæren, uavhengig av behandlingsform. Slik sett er det ønskelig at all spillolje enten brennes i godkjent anlegg for å erstatte annen forurensende energi eller reraffineres og erstatter annen smøreolje, både fra et lokalforurensnings- og CO₂-synspunkt. Et fritak for CO₂-avgift på spillolje kan sies å ivareta begge disse hensynene.

Fritak for CO₂-avgift kan gi økt import av spillolje

En negativ effekt av dagens fritak for CO₂-avgift på brenning av spillolje er at dette kan gi økt import av spillolje til erstatning for bruk av avgiftsbelagt fyringsolje. Dette er et smutthull i avgiftssystemet, som kan gi økte CO₂ utslipp i Norge (men sannsynligvis ikke globalt) ved at norske aktører benytter mer olje og eventuelt også olje med høyere karboninnhold enn de ellers ville gjort. Importen vil begrenses av at det kreves spesiell tillatelse til å brenne spillolje hvor det stilles strenge og til dels kostbare utslippskrav m.m. Statistikken over import (se figur 2.2) viser at den årlige importen har svinget betydelig siden 2002, med en betydelig økning i 2006 i forhold til i 2004 og 2005. Et avgiftsfritak kan over tid gi høyere import enn om en hadde en CO₂-avgift på brenning av spillolje.

Fritak for sluttbehandlingsavgiften har neppe uheldige virkninger

Sluttbehandlingsavgiften har som hovedformål å gi incentiver til material- og energigjenvinning av avfall framfor at avfallet deponeres eller forbrennes. Som beskrevet i kapittel 3 er den imidlertid i realiteten en utslippsavgift, som omfatter utslipp av en rekke stoffer i tillegg til klimagasser. For farlig avfall, herunder spillolje, er forbrenning med energiutnyttelse eller reraffinering til ny smøreolje de eneste realistiske alternativene i dag (hvis en ser bort fra ulovlig dumping), og begge er totalt sett om lag likeverdige alternativer miljømessig sett (SFT, 2003). Et mulig alternativ kan være brenning uten energigjenvinning, men dette synes ikke å være noe reelt alternativ så lenge spilloljen har en alternativ verdi som energikilde eller råstoff.

En sluttbehandlingsavgift på spillolje ville kunne favorisere reraffinering ved at dette behandlingsalternativet er en materialgjenvinningsprosess og dermed ikke ville bli ilagt sluttbehandlingsavgift slik dagens regler er, mens forbrenning ville kunne blitt det. Dette ville være et sterkt incentiv i favør av reraffinering av spillolje på bekostning av forbrenning, som neppe ville være i samsvar med de miljømessige forskjellene mellom alternativene. Sluttbehandlingsavgiften er i dag en utslippsavgift, som eventuelt burde ilegges begge behandlingsalternativene ut fra faktiske utslipp. En utslippsavgift burde i så fall omfatte alle forbrenningsanlegg, ikke bare de som brenner spillolje. Siden avgiften inneholder en komponent for CO₂-utslipp, kan en da ikke også ilegge anleggene CO₂-avgift i tillegg.

De miljømessige forholdene ved brenning og reraffinering av spillolje reguleres som nevnt av konsesjonskrav. Vi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å ilegge sluttbehandlingsavgift på spillolje.

Ikke noe poeng å ilegge brenning av spillolje grunnavgift

Som vist i kapittel 3 er begrunnelsen for grunnavgiften å motvirke overgang til bruk av fyringsolje som følge av økningen i elavgiften. Siden spillolje og el i praksis i liten grad er

direkte substitutter, og det ikke er noe poeng i å hindre at bedrifter som har tillatelse faktisk brenner spillolje, ser vi ikke noe poeng i å innføre grunnavgift på brenning av spillolje.

Statlig positivt nettoproveny på smøreoljeavgiften ikke nødvendigvis et argument for å redusere avgiftssatsen

Det er blant annet fra bransjehold blitt kritisert at avgiften på kjøp av smøreolje de seinere årene har gitt et nettoproveny for staten på 40-45 millioner kroner per år, og at avgiftssatsen derfor burde reduseres slik at provenyet over tid tilsvarer refusjonen til spilloljebesitterne. Isolert sett er dette et argument for å redusere avgiftssatsen. Sett i en større, skatteøkonomisk sammenheng er det imidlertid ikke sikkert at dette er noe godt argument. Alle skatter og avgifter skaper i større eller mindre grad uheldige vridninger i økonomien. For eksempel gir skatt på lønnsinntekt lavere arbeidstilbud enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, og skatt på kjøp av produkter gir redusert etterspørsel etter varene. For å minimere de samfunnsøkonomisk uheldige vridningene sier teorien at man bør skattlegge de produktene eller aktivitetene som gir lavest vridninger. Dette vil i praksis si å skattlegge kjøp/bruk av produkter som er lite priselastiske og/eller som gir negative eksterne virkninger, for eksempel forurensning. Siden kjøp av smøreoljer antas å være relativt lite priselastisk og kan gi forurensning, kan dette produktet være en god kandidat for skattlegging sammenliknet med andre varer og tjenester.

5.2 Alternative utforminger av avgiftssystemet

Gjennomgangen i avsnitt 4.1 viser at det muligens kan gi uheldige virkninger å unnlate å innlegge CO₂-avgift på kjøp av smøreolje og brenning/reraffinering av spillolje. Vi vil nedenfor se nærmere på hvordan alternative utforminger kan tenkes å virke, og hvordan de kan påvirke innsamlet mengde spillolje.

CO₂/svovelavgift på kjøp av smøreolje

Å ilegge CO₂/svovelavgift på kjøp av smøreolje vil gi kjøperen de riktige signalene med hensyn til valg av mengde smøreolje som brukes, jfr. diskusjonen ovenfor. Dette har dessuten den fordel at avgiften ikke påvirker prisen på spillolje som avfallsbesitteren får ved salg av oljen eller må betale for å bli kvitt den. Avgiften som betales ved kjøp av smøreolje kan betraktes som "sunk cost", og vil dermed ikke påvirke innsamlet mengde spillolje. Dagens avgift på kjøp av smøreolje kan sees på som et slags alternativ til en CO₂/svovelavgift.

Å ilegge CO₂/svovelavgift på kjøp av smøreolje gir ingen incentiver til valg mellom ulike behandlingsalternativer for spilloljen, og løser heller ikke problemet med favorisering av importert spillolje i forhold til bruk av ordinær fyringsolje eller andre energivarer. Dette kunne tenkes løst ved å ilegge CO₂/svovelavgift på importert spillolje. En slik løsning ville imidlertid innebære en forskjellsbehandling av norsk og utenlandsk spillolje, noe som sannsynligvis vil være i strid med EØS-avtalen. En CO₂/svovelavgift også på brenning eller reraffinering av norsk spillolje ville derfor være nødvendig, selv om det allerede ville være betalt avgift ved kjøp av smøreoljen i Norge.

CO₂-avgift eller kvoteplikt for brenning og reraffinering av spillolje

CO₂-avgift eller kvoteplikt ved behandling av spillolje vil ha den fordel at det vil gi brukeren av spilloljen signaler om de eksterne effektene av å benytte oljen enten til brenning eller reraffinering. Dermed vil en få en samfunnsøkonomisk riktig avveining mellom brenning eller reraffinering. Kvotepliktige bedrifter kan ilegges kvoteplikt også på CO₂-utslipp som skyldes bruk av spillolje, de øvrige bedriftene kan ilegges en avgift. En vil også svært enkelt

kunne likebehandle norsk og importert spillolje. Om kjøp av smøreoljen eventuelt er avgiftsbelagt i hjemlandet vil i denne sammenhengen ikke spille noen rolle for om den bør avgiftsbelegges i Norge eller ikke.

Den store ulempen ved en slik løsning vil være at den påvirker prisene i spilloljemarkedet, og dermed hvilken pris eller kostnad eieren av spilloljen vil stå overfor. En for høy avgift vil dermed kunne redusere innsamlet mengde spillolje. Dette kan imidlertid kompenseres ved økt refusjonssats ved innlevering av spillolje gjennom dagens system. CO₂-avgift på sluttbehandling vil også gi incentiver til økt eksport av spillolje, ettersom dette vil være fritatt for CO₂-avgift. Dette er imidlertid ikke noen ulempe verken klimamessig eller på annen måte, ettersom det kun skal gis eksporttillatelse når det kan dokumenteres at spilloljen behandles forsvarlig hos mottaker. Eksport av spillolje kommer heller ikke i konflikt med Baselkonvensjonen, som krever at eksport av farlig avfall skal begrenses mest mulig. Innenfor EØS-regelverket er det tvert om viktig å sikre fri flyt av avfall som en ressurs/råvare.

En avgift på brenning og reraffinering av spillolje vil ikke gi kjøperen av smøreolje incentiver til å bruke mindre mengder smøreolje og eventuelt velge mindre karbonholdige alternativer. Eventuelt kunne man også ilegge kjøp av smøreolje en CO₂-avgift, og refundere den delen av avgiften som tilsvarende karboninnholdet i den gjenværende spilloljen når denne leveres inn til godkjent mottak. Dette ville være et system som er svært likt dagens system med en fiskal avgift på kjøp av smøreolje og refusjon ved innlevering, bortsett fra at satsene vil være basert på karboninnholdet i oljene.

5.3 Administrative og provenymessige forhold

Neppe store administrative endringer

En CO₂/svovelavgift på kjøp av smøreolje kan svært enkelt inkluderes i dagens avgiftssystem, ettersom dette salget allerede avgiftsbelegges gjennom smøreoljeavgiften.

En CO₂/svovelavgift på sluttbehandling av spillolje må imidlertid antas å medføre noe merarbeid for avgiftsmyndighetene, ettersom disse må registrere transaksjonene av spillolje og hvor disse ender. Disse transaksjonene registreres allerede i dag gjennom deklarasjonssystemet for farlig avfall, slik at det kun skulle være nødvendig å sende kopier av disse til avgiftsmyndighetene. Disse må så ilegge sluttbrukerne en avgift. Administrasjonskostnadene vil sannsynligvis være beskjedne, ettersom det er forholdsvis få aktører som vil bli ilagt avgiften.

For bedriftene som vil bli omfattet av kvotesystemet for klimagasser vil inkludering av spillolje etter vår oppfatning kunne bety en administrativ forenkling. Administreringen av kvotesystemet vil innebære at bedriftene hvert år må rapportere til myndighetene kvotepliktige utslipp det foregående året, og hvordan disse er dekket opp av kvoter. Jo færre unntak fra kvoteplikten, jo lavere vil de administrative kostnadene bli.

Noen provenymessige forskjeller mellom alternativene

En CO₂-avgift på salg av smøreolje vil gi høyere avgiftsproveny til staten enn en avgift på sluttbehandling av spillolje⁴. Som nevnt forbrukes en del av smøreoljen før den ender som spillolje, og ikke all spilloljen samles inn og behandles forsvarlig. Dessuten vil en del av

⁴ Hvis alle CO₂-utslipp fra forbrenning av spillolje omfattes av en avgift som tilsvarende forventet kvotepris på ETS, dvs. 170 kr/tonn og gitt at mengden spillolje som brennes innenlands er som i 2006, vil total proveny bli omtrent 23,5 millioner kr.

sluttbrukerne av spillolje bli omfattet av kvotesystemet for klimagasser, noe som vil gi redusert proveny som følge av tildeling av gratiskvoter.

5.4 Samlet vurdering og anbefaling

Gjennomgangen foran viser at det sannsynligvis har begrensede negative effekter på de samlede CO₂- og svovelutslippene at kjøp av smøreolje og brenning/reraffinering av spillolje ikke er ilagt CO₂- og svovelavgift. CO₂- og svovelavgift på kjøp av smøreolje vil i svært liten grad begrense etterspørselen etter smøreolje og dermed utslippene fra bruken av smøreoljen. Avgifter på kjøp av smøreolje vil imidlertid ikke ha negative konsekvenser for innsamlet mengde spillolje.

En CO₂-avgift på brenning av spillolje vil i begrenset grad påvirke valget mellom bruk av spillolje og andre energibærere og ha liten virkning på samlet energiforbruk. Virkningene av en CO₂-avgift på utslippene vil i første rekke komme gjennom virkningene på import og eksport av spillolje. Dagens fritak for CO₂-avgift gir incentiver til økt import, mens en avgift vil gi økt eksport av spillolje. Ettersom det er få norske bedrifter som i dag har tillatelse til å brenne spillolje og det stilles kostbare krav til nye aktører må imidlertid importen av spillolje antas å bli begrenset selv om dagens avgiftsfritak fortsetter. Ettersom utslippene av svovel fra brenning av spillolje er regulert gjennom strenge konsesjonskrav, antas fraværet av svovelavgift å ha neglisjerbar effekt på svovelutslippene.

En CO₂-avgift på forbrenning av spillolje på 30 øre/l ble innført fra og med 1.1.1999 (SFT, 2003). Faren for at innsamlingsssystemet ville bryte sammen pga. de store lagrene med spillolje en hadde på den tiden ble imidlertid ansett som såpass stor at vedtaket ble omgjort i all hast samme vår. Ved SFTs vurdering av CO₂-avgift i 2003 ble det pekt på at markedssituasjonen i 2003 var annerledes enn i slutten av 1990-tallet, se SFT (2003). Bl.a var det i 2003 stor etterspørsel etter spillolje til forbrenning både innenlands og fra utlandet og forholdsvis høye priser. En innføring av CO₂-avgift i 2003 ville derfor neppe ført til like stor fare for systemet som i 1999. SFT (2003) viser til beregninger som konkluderte med at den daværende spilloljeprisen som følge av økt fyringsoljepris kunne tåle en reduksjon i refusjonen på 30-50 øre/l uten at innsamlet volum måtte antas å bli redusert. Prisen på fyringsolje har som vist i kapittel 2 økt ytterligere siden 2003.

Gjennomgangen i kapittel 2 viser imidlertid at betalingsvilligheten for spillolje ikke har økt så mye som de senere års økning i prisen på fyringsolje skulle tilsi. Dette skyldes økte, løpende kostnader ved brenning av spillolje. De nye, strengere utslippskravene fra og med 2006 for å få tillatelse til å brenne spillolje har medført at antall aktører som brenner spillolje er nede på et historisk lavt nivå, og innebærer antakelig også et viktig hinder for å få nye aktører til å begynne å brenne spillolje. Dette har betydning for konkurransen i spilloljemarkedet. En avgift på brenning av CO₂ vil derfor sannsynligvis gi redusert pris på spillolje til avfallsbesitter og dermed redusert innsamlingsgrad. Dette kan imidlertid kompenseres gjennom å øke dagens refusjonssats ved innlevering av spillolje, slik at aktørene totalt sett står overfor riktigere priser. En eventuell bygging av et lenge planlagt reraffineringsanlegg i Norge vil muligens kunne endre bildet dersom dette anlegget har høyere betalingsvillighet for oljen enn dagens aktører.

Det vurderes å gå over til et produsentansvar for innsamling av spillolje. Dette kan føre til en revurdering av dagens avgifts- og refusjonssystem for smøre- og spillolje. For eksempel vil et

eventuelt bortfall av avgiftsrefusjonen ved innlevering av spillolje sammen med innføring av en CO₂-avgift på brenning av spillolje kunne få store negative følger for innsamlingsgraden.

Ut fra en samlet vurdering foreslår Econ Pöyry at det i denne omgang ikke innføres noen nye avgifter på salg av smøreolje eller brenning/reraffinering av spillolje. I dagens situasjon anser vi at de negative effektene fra mulig redusert innsamling av spillolje som følge av nye avgifter på brenning av oljen er større enn de positive effektene som følge av en eventuelt mer CO₂-vennlig energibruk i bedriftene. Avgiftsleggingen av smøreolje og spillolje bør vurderes i sammenheng med en eventuell overgang til et produsentansvarssystem for innsamling av spillolje for å sikre incentiver til fortsatt høy innsamlingsgrad for spillolje og effektiv behandling av innsamlet olje.

Referanser

Finansdepartementet (2007): "Skatte- avgifts og tollvedtak". *St.prp. nr. 1 (2007-2008) for budsjettåret 2008.*

Kjelforeningen (2003): *Tiltaksvurdering av asfaltverk som forbrenner spillolje. Kjelforeningen Norsk Energi.*

Miljøverndepartementet (2007): "Miljøverndepartementets budsjettproposisjon for budsjettåret 2008". *St. prp. nr. 1 (2007-2008).*

SFT (2007): *Utslippskvoter for klimagasser. TA 2318/2007.*

SFT (2005): *Refusjonsordningen for spillolje 1994-2004. Tiårsrapport. TA-2022/2005.*

SFT (2003): "Behandling av spillolje – reraffinering og forbrenning". *Brev av 13.11.2003 til Miljøverndepartementet.*



Statens forurensningstilsyn (SFT)
 Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
 Besøksadresse: Strømsveien 96
 Telefon: 22 57 34 00
 Telefaks: 22 67 67 06
 E-post: postmottak@sft.no
 Internett: www.sft.no

Utførende institusjon Econ Pöyry as	Kontaktperson SFT Isabelle Thelin	ISBN-nummer	
	Avdeling i SFT Kjemikalieavdelingen	TA-nummer 2376/2008	
Oppdragstakers prosjektansvarlig John Magne Skjelvik	År 2008	Sidetall 26	SFTs kontraktnummer 3007073
Utgiver Statens forurensningstilsyn	Prosjektet er finansiert av Statens forurensningstilsyn		
Forfatter(e) John Magne Skjelvik, Karin Ibenholt			
Tittel - norsk og engelsk Avgifter på spillolje		Taxes on waste oil	
<p>Sammendrag – summary</p> <p><i>Bruk av smøreolje eller brenning av spillolje er i dag ikke ilagt CO₂-avgift. Dette kan gi uheldige prissignaler til aktørene og blant annet gi økt import av spillolje. Økt avgiftsbelastning på behandling av spillolje kan imidlertid gi redusert innsamling av spillolje fordi kostnadene ved behandlingen øker, noen som gir lavere pris for oljen til avfallsbesitter. Skjerpede utslippskrav for å brenne spillolje har allerede gitt økte behandlingstkostnader. Econ Pöyry foreslår derfor ingen endringer av avgiftssystemet i denne omgang. Hele avgiftssystemet bør vurderes i sammenheng med en eventuell overgang til et system med produsentansvar for innsamling av spillolje.</i></p> <p><i>The use of lubricant oil or incineration of waste oil are not subject to CO₂ tax. This could give wrong incentives to market participants and among other things lead to increased import of waste oil. However, increased taxes on waste oil treatment can lead to reduced collection of waste oil because of increased treatment costs, which will result in reduced payment to the waste oil owner. Stricter emission standards for incineration of waste oil have already increased treatment costs. Econ Pöyry therefore proposes no changes in the tax system now. The whole tax system should be considered in connection with a potential change towards a system with producer responsibility for collection of waste oil.</i></p>			
4 emneord Farlig avfall, spillolje, CO ₂ -avgift, behandlingstkostnader		4 subject words Hazardous waste, waste oil, CO ₂ tax, treatment costs	

Statens forurensningstilsyn

Postboks 8100 Dep,

0032 Oslo

Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00

Telefaks: 22 67 67 06

E-post: postmottak@sft.no

www.sft.no

Statens forurensningstilsyn (SFT) ble opprettet i 1974 som et direktorat under miljøverndepartementet.

SFT skal bidra til å skape en bærekraftig utvikling. Vi arbeider for at forurensning, skadelige produkter og avfall ikke skal føre til helseskade, gå ut over trivselen eller skade naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

TA-2376/2008

ISBN xxx