



Innst. S. nr. 293

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:9 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighets- utøvelse for reduksjon av NO_x-utslipp

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Norge undertegnet i 1999 Gøteborgprotokollen om reduksjon av gasser, herunder nitrogenoksider (NO_x), som fører til forsurening, overgjødning og bakkenært ozon. Stortinget ga samtykke til ratifikasjon av protokollen 18. desember 2000. Gjennom protokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av NO_x til 156 000 tonn årlige utslipp innen 2010.

NO_x dannes ved forbrenning når nitrogen og oksygen fra lufta reagerer med hverandre under høy temperatur. Utslipp av NO_x fører til skader på fisk og naturlig vegetasjon, avlingstap, skader på materialer og bygninger, og helseskader. De største kildene til utslipp i Norge er skip, petroleumsvirksomhet offshore, vegtrafikk og fastlandsindustri.

Norge har vært ett av de landene som har stått i første rekke i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning. Gøteborgprotokollen bygger på prinsippene om miljøeffektivitet og kostnadseffektivitet, dvs. at en gitt miljøforbedring skal nås til lavest mulig kostnad for Europa samlet.

Målet med Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon har vært å undersøke myndighetenes arbeid med å redusere NO_x-utslipp for å kunne oppfylle forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Undersøkelsen inkluderer de sektorene som myndighetene har framhevet som vesentlige for å nå målene om NO_x-reduksjon, og tar for seg følgende problemstillinger:

1. Har utviklingen av NO_x-utslipp vært tilfredsstillende ut fra forpliktelsen i Gøteborgprotokollen?
2. Har Miljøverndepartementet ivaretatt sitt ansvar som overordnet miljømyndighet ved å følge opp målene for NO_x-utslipp på en hensiktsmessig måte?
3. Har bruken av virkemidler overfor de enkelte kildene vært tilstrekkelig for å bidra til reduksjon av NO_x-utslipp?

Undersøkelsen er avgrenset til de kildene som Miljøverndepartementet siden 1989 har framhevet som vesentlige med hensyn til utslippsreduksjoner: skip, petroleumssektoren offshore, vegtrafikk og fastlandsindustri. Videre er undersøkelsen avgrenset til de største utslippskildene innenfor disse sektorene og til de mest sentrale virkemidlene innenfor hver enkelt sektor. Virkemidlene omfatter blant annet:

- ulike former for regulering gjennom lov og forskrift
- miljøkrav i forbindelse med utslippstillatelser
- løyvetildeling til drift av riksvegfergesamband
- tilskuddsordninger i forbindelse med utslippsreducerende tiltak
- innføring av NO_x-avgift

Undersøkelsen er rettet mot Norges oppfyllelse av internasjonale utslippsforpliktelser. Lokal effekt av lokale NO_x-utslipp faller utenfor undersøkelsen. Norges forpliktelser etter Gøteborgprotokollen er

avgrenset til utslipp som omfattes av det nasjonale utslippsregnskapet.

Tidsmessig er undersøkelsen avgrenset til perioden etter 2000 og fram til desember 2007. Når det gjelder problemstillingen om utviklingen av NO_x-utslipp har vært tilfredsstillende, strekker analyseperioden seg imidlertid tilbake til 1990 fordi Norge har hatt nasjonale utslippsmål for NO_x helt siden 1989.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på analyser av statistiske data, dokumentanalyser, skriftlig korrespondanse, møter og intervjuer. I tillegg er det foretatt en gjennomgang av sentrale beslutningsdokumenter og prosesser, som godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumsforekomster (PUD) og utslippstillatelser.

Undersøkelsen er basert på statistiske data for utslippsutviklingen i Norge. Dataene er hentet fra Statistisk sentralbyrås (SSB) utslippsregnskap, Statistikkbanken. SSB beregner de årlige utslippene av luftforurensning, herunder NO_x-utslipp. Kvalitetssikrede utslippstall på kilde- og sektornivå publiseres etter 13–14 måneder, og foreløpige samlede nasjonale tall publiseres etter et halvt år. Det er ulik grad av usikkerhet knyttet til de beregnede verdiene fra de forskjellige kildene. Utslippene det er knyttet størst usikkerhet til, er utslipp fra skip. SSB forbedrer utslippsregnskapet fortløpende, og hvis forutsetningene endres, foretas en tilbakeregning av utslippene slik at det alltid foreligger sammenliknbare tall. På oppdrag fra Riksrevisjonen har SSB sammenstilt utslippstall fra kildene skip, vegtrafikk, petroleumsvirksomhet offshore og de største bransjene i fastlandsindustrien. Sammenlikningen omfatter utviklingen i utslippstall og utviklingen i utslippskoeffisienter, som viser mengden av NO_x-utslipp uavhengig av forbruket av brensel eller produsert mengde.

1.2.1 Utslipp av NO_x i Norge

I 2006 var de nasjonale utslippene av NO_x om lag 195 000 tonn, dvs. 39 000 tonn høyere enn forpliktelsesnivået i Gøteborgprotokollen. Norges forpliktelse er på 156 000 tonn, og utslippsreduksjonen skal nå innen 2010. Utslippene er redusert med 8,5 prosent fra 1990 til 2006, dvs. med 18 000 tonn.

Utslippene ble redusert fram til 1993, holdt seg relativt stabile noen år for deretter å skyte fart og være på topp i 1999. Fra 2000 og fram til i dag er utslippene gradvis redusert. Denne reduksjonen skyldes i hovedsak reduserte utslipp fra vegtrafikk. I hele perioden er utslipp fra vegtrafikken betydelig redusert, mens utslipp fra petroleumsvirksomheten har økt.

Gjennom Gøteborgprotokollen har landene som har ratifisert protokollen, forpliktet seg til å redusere NO_x-utslippene betydelig. Landene har ulike utslippsforpliktelser, hovedsakelig ut fra landenes bidrag til miljøproblemene og kostnader knyttet til tiltak.

Sammenliknet med andre sentrale land i Europa (Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Nederland og Sveits) viser undersøkelsen at Norge er det landet som både har inngått den prosentvis laveste utslippsforpliktelsen og oppnådd den laveste utslippsreduksjonen i perioden.

1.2.2 Miljøverndepartementets ansvar

Undersøkelsen legger til grunn at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for at Norge overholder internasjonale forpliktelser om reduksjon i utslipp av NO_x. Dette innebærer blant annet et ansvar for å lede arbeidet med å utvikle virkemidler. Stortinget har lagt til grunn at forpliktelsene om NO_x-reduksjoner skulle oppfylles på en mest mulig styrings- og kostnadseffektiv måte, og at virkemidler og tiltak som iverksettes, ikke fører til konkurransevridning for norsk industri og næringsliv.

Miljøverndepartementet la opp til en omfattende interdepartemental prosess for å komme fram til en anbefaling om hvilke virkemidler som burde benyttes. Arbeidet ble ledet av Miljøverndepartementet og foregikk i regi av den interdepartementale embetsmannsgruppen for klima og sur nedbør (KLISUR) og, under denne, faggruppen for sur nedbør (FAGSUR).

Undersøkelsen viser at det interdepartementale arbeidet var preget av manglende framdrift og resultater, og at det interdepartementale arbeidet heller ikke munnet ut i et helhetlig beslutningsgrunnlag for politiske valg og prioriteringer.

Departementene leverte verken noen samlet plan for hvordan Norge kunne oppfylle NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen, eller noen form for byrdefordeling mellom sektorene. Miljøverndepartementet mener at sterke og motstridende sektorinteresser er en hovedårsak til dette. Undersøkelsen viser dessuten at det interdepartementale arbeidet i liten grad utgjorde beslutningsgrunnlaget for forslaget om en egen NO_x-avgift.

Det er også en viktig oppgave for miljøvernmyndighetene å utøve myndighet på de områdene der de selv har virkemidler for å regulere utslipp. I St.meld. nr. 21 (2004–2005) varslet Regjeringen bruk av sjødyktighetsloven til å stille utslippskrav for nye og eksisterende skip i norsk innenriksfart og for fiskefartøy. Det ble også varslet at det skulle fastsettes nye utslippskrav etter forurensningsloven, blant annet utslippskrav til energianlegg på sokkelen. Undersø-

kelsen viser at ut over innføring av utslippskrav for nye skip er det per desember 2007 ikke satt krav til eksisterende skip, og det er i liten grad gitt nye utslippskrav etter forurensningsloven, som forespeilet Stortinget. Ulike prioriteringer mellom sektordepartementer og miljøvernmyndigheter synes å ha gjort utviklingen og bruken av virkemidler vanskelig, også der miljøvernmyndighetene har forvaltningsansvar for virkemiddelet.

Ut fra ansvaret både for egen virkemiddelbruk og for koordinering av myndighetenes samlede innsats for reduksjon i NO_x-utslipp, er det grunn til å stille spørsmål ved om Miljøverndepartementet har ivarettatt sitt ansvar for å innfri NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om ulike prioriteringer i departementene har vanskeliggjort arbeidet med å redusere utslipp av NO_x.

1.2.3 Myndighetenes virkemiddelbruk

I undersøkelsen blir det lagt til grunn at ansvaret for bruken av virkemiddelet er lagt til den myndigheten som forvalter dette. Undersøkelsen tar for seg bruken av virkemidler overfor utslippskildene skip, petroleumsvirksomhet på sokkelen, vegtrafikk og fastlandsindustri.

1.2.3.1 MYNDIGHETSUTØVELSE FOR REDUKSJON AV NO_x-UTSLIPP FRA SKIP

Miljøverndepartementet har ansvaret for miljøkapitlet i sjødyktighetsloven (kapittel 11). De øvrige kapitlene i loven forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet, som er sektormyndighet for skip. Kapittel 11 i sjødyktighetsloven hjemler myndighet til å utforme forskrifter og treffe enkeltvedtak knyttet til utslipp til luft. Samferdselsmyndighetene har ansvaret for ferger i riksvegsambandet. Drift av fergesamband reguleres gjennom yrkestransportloven.

Skip utgjør den største kilden til NO_x-utslipp i Norge, med rundt 37 prosent av de totale utslippene. I St.meld. nr. 24 (2000-2001) og påfølgende meldinger om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand er NO_x-utslipp fra skip blitt trukket fram som en vesentlig utslippskilde som det må iverksettes tiltak overfor for å nå forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Miljøverndepartementet ga i 2003 Sjøfartsdirektoratet i oppdrag å utarbeide forslag til forskrift om nasjonale utslippskrav for skip. Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet hadde ulikt syn på om innføring av nasjonale utslippskrav var ønskelig. Nærings- og handelsdepartementet anså ikke særnorske utslippskrav for skip i innenlands trafikk som hensiktsmessig og mente dessuten

at det var i strid med tradisjonell norsk skipsfartspolitik.

Miljøverndepartementet ga også i 2005 Sjøfartsdirektoratet i oppdrag å utarbeide forslag til forskrift om nasjonale utslippskrav til skip. Dette arbeidet ble imidlertid stilt i bero på grunn av utarbeidelsen av en egen NO_x-avgift.

Undersøkelsen viser at paragrafen i sjødyktighetsloven om "NO_x-krav for skip i norsk innenriksfart" per desember 2007 ikke har fått innhold. Regulering av utslipp fra norsk kystfart baserer seg derfor utelukkende på internasjonale utslippskrav. Samtidig omfatter ikke de internasjonale kravene hoveddelen av den norske flåten, det vil si skip med motorer som er bygget før 1. januar 2000. Virkemiddelbruken knyttet til det internasjonale kravet bidrar samlet sett til en årlig utslippsreduksjon fra skip på i størrelsesorden én prosent.

I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om myndighetenes virkemiddelbruk overfor skipsfartssektoren har vært tilstrekkelig for å bidra til å oppfylle NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

I St.meld. nr. 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand ble det slått fast at en tidsbegrenset tilskuddsordning for tiltak overfor konkurranseutsatt kystfart (NO_x-RED-programmet) hittil hadde vært det viktigste virkemiddelet for å redusere utslippene av NO_x fra skip. NO_x-RED-programmet har løpt i to perioder fra 1996 og er nylig påbegynt for en tredje periode.

Etter andre periode kunne programmene ha bidratt til opptil 2 100 tonn reduserte NO_x-utslipp i 2006 dersom alle tiltakene som fikk tilskudd, fortsatt var i drift. I et brev fra Sjøfartsdirektoratet til Nærings- og handelsdepartementet går det imidlertid fram at effektene av tildeling av tilskudd gjennom programmene har vært begrenset av ulike årsaker. Noen skip ble solgt ut av landet slik at eventuelle reduksjoner ikke tilfalt norsk skipsfart. Noen av tiltakene som førte til økte vedlikeholds- og driftskostnader, gikk ut av drift da insentivordningene som skulle gjøre at disse tiltakene likevel ble gjennomført, uteble. Undersøkelsen viser at programmene har bidratt til å redusere NO_x-utslipp i svært begrenset grad sett i forhold til de totale utslippene fra skip, som i 2005 var på 73 000 tonn.

Forskriften om anbud i lokal rutetransport åpner for at det er mulig å ta hensyn til miljøfaktorer ved tildeling av løyve for drift av riksvegfergesamband. Undersøkelsen viser at muligheten til å stille krav til reduserte NO_x-utslipp ikke har vært benyttet, med unntak av utlysing av gassfergesamband.

Vegdirektoratet har mulighet til å gi løyve til fergerederier som har inntil fem prosent høyere kostnad enn laveste tilbud, på grunnlag av faktorer som større

kapasitet, hyppigere frekvens og miljø. Undersøkelsen viser at denne muligheten ikke har blitt benyttet.

1.2.3.2 MYNDIGHETSUTØVELSE FOR REDUKSJON AV NO_x-UTSLIPP FRA PETROLEUMS-VIRKSOMHETEN OFFSHORE

Petroleumssektoren offshore står for drøye 30 prosent av de nasjonale NO_x-utslippene. NO_x-utslipp fra de faste installasjonene står for i overkant av 20 prosent av de nasjonale utslippene. Disse utslippene kommer hovedsakelig fra energiproduksjon og faking. Energianleggene på installasjonene bidrar med litt under 90 prosent av disse utslippene. Energianleggene består i hovedsak av turbiner som bruker naturgass. De totale utslippene fra anleggene har økt med 15 prosent fra 2000 til 2005. Utslippskoeffisienten for naturgass, som angir hvor mye NO_x som slippes ut per mengde naturgass som benyttes, økte i perioden 2000–2005 med fire prosent.

Petroleumsmyndighetene

Petroleumsmyndighetene har lenge ment at bruk av lavNO_x-teknologi (Dry Low Emission) på energianleggene er det mest effektive tiltaket for reduksjon i utslippene av NO_x og har framhevet myndighetenes godkjenning av operatørenes plan for utbygging og drift (PUD) som sentralt virkemiddel for å regulere utslipp fra sektoren. Godkjenning av PUD gir myndighetene mulighet til å stille krav og vilkår om bruk av bestemt teknologi.

Ifølge St.meld. nr. 24 (2000-2001) legger myndighetene til grunn at lavNO_x-teknologi skal benyttes ved installering av nye gassturbiner på sokkelen, der slik teknologi er tilgjengelig. For de turbintypene der det ikke er utviklet kommersielt tilgjengelig lavNO_x-teknologi, skal det legges til rette for ettermontering. I undersøkelsen blir det lagt til grunn at Olje- og energidepartementet har ansvar for at dette gjennomføres, ved å stille krav og vilkår ved godkjenning av plan for utbygging og drift (PUD), og ved oppfølging av disse.

LavNO_x-teknologi er benyttet på 34 av i alt 167 turbiner på norsk sokkel. Samtlige gassdrevne turbiner (single fuel-turbiner) som er installert i perioden etter 2000, er utstyrt med lavNO_x-teknologi. Denne teknologien blir sett på som kommersielt tilgjengelig, og den første gassdrevne turbinen med lavNO_x-teknologi ble satt i drift i 1998. Selskapene og myndighetene ser foreløpig ikke på lavNO_x-teknologi på kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner (dual fuel-turbiner) som kommersielt tilgjengelig. Teknologien er nå planlagt utprøvd på flere innretninger.

Det er tilrettelagt for ettermontering av lavNO_x-teknologi på 31 turbiner. 28 av disse er kombinerte

gass- og dieseldrevne turbiner. I perioden etter 2000 er det tilrettelagt for bruk av lavNO_x-teknologi på til sammen 11 turbiner. Alle 11 er kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner. Det er etterinstallert lavNO_x-teknologi i to turbiner som begge er gassdrevne.

Gjennomgangen av beslutningsdokumentene for godkjenning av PUD viser at petroleumsmyndighetene generelt legger stor, og ofte avgjørende, vekt på operatørenes og selskapenes vurderinger av hva som er teknisk og økonomisk mulig og forsvarlig med hensyn til NO_x-reduserende tiltak. Gjennomgående stilles ikke krav eller vilkår i godkjenning av PUD utover det som operatørene og selskapene selv foreslår som utslippsreduserende tiltak.

Undersøkelsen viser samtidig at myndighetenes krav og vilkår om bruk av lavNO_x-teknologi ofte ikke er eksplisitt formulert i selve beslutningsdokumentet for godkjenning av PUD, men framkommer derimot gjennom å akseptere de tiltakene som selskapene selv har annonsert og forpliktet seg til. Disse tiltakene er i hovedsak et resultat av mer uformelle og løpende avklaringsprosesser mellom selskapene og petroleumsmyndighetene. Oljedirektoratet har her en nøkkelrolle som pådriver for bruk av ny teknologi.

Det kan være uklart hva selskapene forplikter seg til når det gjelder tilrettelegging for ettermontering og ombygging. Formuleringene i beslutningsdokumentene er gjennomgående lite konkrete med hensyn til om, eller når, det eventuelt kan være aktuelt å ettermontere lavNO_x-teknologi. Også i myndighetenes godkjenning av PUD gjenspeiles denne uklarheten. Det framstår dermed også som uklart hva som kan forventes av myndighetene med hensyn til oppfølging av krav og vilkår om tilrettelegging og ettermontering.

I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om etablerte beslutningsprosesser samlet gir selskapenes behov og vurderinger for stor gjennomslagskraft i forhold til overordnede miljøhensyn. Det kan også stilles spørsmål ved om formulering av eksplisitte krav og vilkår i mer formelle former fra petroleumsmyndighetenes side kunne gitt et mer effektivt påtrykk for at ny teknologi ble etterspurt og tatt i bruk. At lavNO_x-teknologi først i 2007 er aktuelt å benytte på kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner, gir også grunn til å stille spørsmål ved om godkjenning av PUD er et effektivt virkemiddel for å få på plass ny teknologi på innretninger på sokkelen.

Miljømyndighetene

For miljømyndighetene er regulering av utslipp etter forurensningsloven et sentralt virkemiddel for reduksjon i NO_x-utslipp fra petroleumssektoren offshore. Forurensningsloven hjemler regulering av

utslipp fra sektoren. I St.prp. nr. 1 (2002-2003) for Miljøverndepartementet, og i de påfølgende proposisjoner, framheves gjennomføringen av EUs direktiv om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet) sitt krav om beste tilgjengelige teknikker (BAT) som viktig for å oppfylle Gøteborgprotokollen.

Undersøkelsen viser at Statens forurensningstilsyn (SFT) bare har satt utslippsgrenser for NO_x i tre av 47 utbygginger med produksjonsoppstart etter 2000. Dette gjelder bare nye selvstendige utbygginger. Eksisterende felter er per 30. oktober 2007 ennå ikke regulert. Undersøkelsen viser at reguleringsarbeidet stoppet opp pga. uenighet mellom miljømyndighetene og petroleumsmyndighetene om regulering av NO_x i utslippstillatelser etter forurensningsloven.

Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet har blitt enige om at utslipp til luft fra alle feltene, med unntak av Kvitebjørn, skal reguleres særskilt, men at reguleringen ikke skal ha krav om utslippsreduksjoner. Ifølge Statens forurensningstilsyn vil dette føre til at IPPC-regulering av de eksisterende offshorefeltene neppe vil bidra nevneverdig til utslippsreduksjoner for å oppfylle Gøteborgprotokollen innen 2010.

I undersøkelsen stilles det spørsmål ved om miljømyndighetene har utnyttet egne virkemidler tilstrekkelig for å redusere NO_x-utslippene fra petroleumsvirksomheten offshore.

1.2.3.3 MYNDIGHETSUTØVELSE FOR REDUKSJON AV NO_x-UTSLIPP FRA VEGTRAFIKK

Regulering av NO_x-utslipp fra kjøretøy er hjemlet i vegtrafikkloven og regulert i kjøretøyforskriften. En rekke EU-direktiver regulerer utslipp av avgasser (Euro-krav). Disse er innarbeidet i kjøretøyforskriften.

Vegtrafikkens andel av totalutslippene er redusert fra 34 prosent i 1990 til i underkant av 20 prosent i 2005 til tross for trafikkvekst, økt andel dieselskjøretøy og større og tyngre kjøretøy.

Euro-kravene har blitt gradvis skjerpet både for personbiler og for tunge dieseldrevne kjøretøy siden de ble introdusert i 1993. Avgasskravene varierer for personbiler og for tunge kjøretøy, og for diesel- og bensinbiler.

Samferdselsdepartementet har ikke vurdert andre virkemidler enn de nåværende for å få ned utslippene. Departementet mener at det ikke er opplagt at det er kostnadseffektivt å påføre vegtrafikken økte utgifter som følge av NO_x-utslipp, og viser til den oppnådde utslippsreduksjonen i sektoren.

1.2.3.4 MYNDIGHETSUTØVELSE FOR REDUKSJON AV NO_x-UTSLIPP FRA FASTLANDS-INDUSTRIEN

Fastlandsindustrien står for omtrent ti prosent av de nasjonale totalutslippene. I St.prp. nr. 1 (2002-2003) og i de påfølgende proposisjoner fastslås det at utslippstillatelser etter forurensningsloven og gjennomføring av IPPC-direktivets (EUs direktiv om integrert forebygging og begrensning av forurensning) krav om BAT (beste tilgjengelige teknikker) er viktige redskap for å redusere NO_x-utslippene fra store stasjonære kilder. Undersøkelsen viser at utslippene fra denne sektoren er redusert med omtrent 20 prosent i perioden fra 2000 til 2005. Utslippskoeffisientene innen de ulike bransjene er også redusert, det vil si utslipp per produsert mengde, uavhengig av mengde som produseres. Metallurgisk industri står for de største utslippsreduksjonene, samtidig som 13 av 14 bedrifter i den utslippsmessig største bransjen (ferrolegering) ikke har utslippsgrense for NO_x i 2006. Undersøkelsen viser at den positive utslippsutviklingen ikke kan tilskrives myndighetenes virkemiddelbruk for å redusere utslippene, men at utviklingen har sin årsak i nedleggelser og omstrukturering i bransjen.

Med unntak av bedrifter i metallurgisk industri er det i 2006 satt utslippsgrenser for NO_x i de bedriftene som undersøkelsen omfatter.

I forbindelse med IPPC-direktivets bestemmelser om BAT er det i fire av 28 bedrifter satt utslippskrav som fører til reduserte utslipp innen fristen 30. oktober 2007. Ytterligere to bedrifter vil få skjerpede krav som følge av BAT, men disse trer først i kraft mellom 2009 og 2014. Undersøkelsen viser at miljøvernmyndighetene i sin regulering i liten grad har benyttet IPPC-direktivets krav om BAT til å redusere NO_x-utslipp fra fastlandsindustrien.

1.2.3.5 SAMLET VIRKEMIDDELBRUK

For å oppfylle NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen er det behov for å redusere utslippene med ytterligere 39 000 tonn innen 2010. Utslippene i perioden fra 2000 til 2006 er redusert med 18 000 tonn. Undersøkelsen viser at myndighetene har virkemidler, men at bruken av disse virkemidlene samlet sett ikke har bidratt til vesentlige reduksjoner i NO_x-utslipp.

1.2.4 NO_x-avgiften

Stortinget vedtok i 2006 å innføre en avgift på utslipp av NO_x fra 1. januar 2007. Avgiften retter seg mot utslipp fra innenlandsk virksomhet og omfatter utslipp fra sjøfart, luftfart, jernbane, landbasert virksomhet og kontinentalsokkelen. Avgiften er satt til 15

kroner per kg NO_x som slippes ut. Finansdepartementet har anslått at dette vil redusere NO_x-utslippene med om lag 25 000 tonn innen 2010. Avgiften gjelder for om lag 55 prosent av de norske NO_x-utslippene.

Stortinget vedtok samtidig med avgiften at det skulle gis avgiftsfritak for utslipp av NO_x fra utslippskilder som omfattes av en eventuell miljøavtale med staten om gjennomføring av NO_x-reducerende tiltak i samsvar med et fastsatt miljømål. Fritaket forutsetter at foretakene har inngått avtaler om konkrete, tidfestede utslippsreduksjoner.

Det er Finansdepartementet som har det overordnede ansvaret for å forvalte miljøavgifter som Stortinget har vedtatt.

Gjennomgangen av dokumentene som utgjør konsekvensutredningen i forbindelse med innføringen av NO_x-avgiften, gir grunn til å stille spørsmål ved om vesentlige forhold knyttet til avgiften ble tilstrekkelig utredet før det ble foreslått å innføre den. Dette gjelder blant annet alternative virkemidler til avgiften og avgiftens konsekvenser for næringslivet. Ved vurderingen av dette spørsmålet er det i undersøkelsen lagt til grunn at den forutgående utredningen blant annet skal sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak, jf. utredningsinstruksens punkt 1.2 og punkt 2.1. Konsekvensutredningen skal sikre at den instansen som har ansvaret for saken, vurderer alle relevante og vesentlige konsekvenser for saken, og at de berørte instansene og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutningen tas. For å sikre at saker er tilstrekkelig utredet før Stortinget fatter vedtak, omfatter instruksens både arbeid knyttet til utredninger og forskrifter mv. og i tillegg meldinger og proposisjoner til Stortinget.

Undersøkelsen viser at det kan stilles spørsmål ved om konsekvensutredningen og beslutningsgrunnlaget for NO_x-avgiften er i samsvar med Stortingets forutsetninger om at saker skal være tilstrekkelig utredet før de legges fram for Stortinget, jf. Innst. S. nr. 136 (2003–2004), s. 5.

1.2.5 Oppsummering

Gjennom Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere de årlige NO_x-utslippene ned til 156 000 tonn årlig innen 2010. Dette innebærer en reduksjon på om lag 27 prosent sammenliknet med utslippene i 2000. Det er Miljøverndepartementet som har det overordnede ansvaret for at Norge når de internasjonale forpliktelsene om reduksjon av langtransportert luftforurensning.

De årlige NO_x-utslippene er redusert med 18 000 tonn i perioden 2000–2006. For å oppfylle utslippsmålet er det nødvendig å redusere utslippene med

ytterligere 39 000 tonn. Miljøverndepartementets arbeid med å utvikle virkemidler som kunne bidratt til nødvendige reduksjoner (gjennom arbeidet i de interdepartementale gruppene KLISUR og FAGSUR), har ikke gitt vesentlige resultater. De eksisterende virkemidlene myndighetene har til disposisjon for å redusere utslippene, er benyttet i begrenset grad.

I 2006 ble det besluttet å innføre en NO_x-avgift med virkning fra 1. januar 2007. NO_x-avgiften er ment å være det sentrale virkemiddelet for å oppfylle Norges utslippsforpliktelser. Avgiften gjelder for om lag 55 prosent av de nasjonale utslippene og er på 15 kroner per kg NO_x-utslipp. Det er anslått at en avgiftssats på dette nivået kan redusere de årlige utslippene med 25 000 tonn i 2010. Per desember 2007 forhandler staten (ved Miljøverndepartementet) med næringslivsorganisasjonene om en frivillig miljøavtale som kan erstatte NO_x-avgiften.

Ut fra virkemiddelbruken per desember 2007 er det overveiende sannsynlig at Norge ikke vil klare å redusere NO_x-utslippene i henhold til forpliktelsene i Gøteborgprotokollen innen 2010. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Norge fortsatt kan påberope seg å være et foregangsland innen arbeidet med å begrense langtransportert luftforurensning.

1.3 Departementenes kommentarer

Utkast til rapport ble sendt til Miljøverndepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet 11. desember 2007. Departementenes kommentarer er delvis innarbeidet i rapporten.

1.3.1 Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har i brev til Riksrevisjonen uttalt seg om rapporten.

Departementet viser i sin uttalelse til at Norges NO_x-forpliktelse i Gøteborgprotokollen er ambisiøs, at flere sektorer bidrar til vesentlige andeler av de samlede nasjonale utslippene, at det må gjennomføres vesentlige utslippsreduksjoner i flere sektorer, og at utslippene fra store kildekategorier som skip og fiskefartøy ikke tidligere har vært regulert, verken i Norge eller internasjonalt. Departementet peker også på at tiltak og virkemidler for å redusere NO_x-utslippene berører mange samfunnssektorer og sektormyndigheter. Miljøverndepartementet understreker at dette har gjort at arbeidet med å utrede og planlegge virkemidler overfor utslipp av NO_x har vært krevende, blant annet fordi det må tas stilling til fordelingen av byrdene som de ulike virkemidlene fører til, og forholdet til andre samfunnsinteresser. Departementet hevder at arbeidet likevel har hatt en egenverdi, ettersom drøftingene og utredningene utgjør et

felles grunnlag for videre arbeid med å utforme virkemidler. Som eksempler på dette trekker Miljøverndepartementet fram arbeidet med NO_x-avgiften og de pågående forhandlingene om en miljøavtale.

Miljøverndepartementet bestrider ikke at Norge, ut fra virkemiddelbruken per desember 2007, sannsynligvis ikke vil oppfylle NO_x-forpliktelsen i Göteborgprotokollen innen fristen i 2010. Departementet hadde imidlertid forventet at rapporten også skulle ha analysert de foreliggende utslippsframskrivningene for 2010.

1.3.2 *Finansdepartementet*

Finansdepartementet har i brev til Riksrevisjonen uttalt seg om rapporten.

Departementet peker i sin uttalelse på at Göteborgprotokollen stiller krav til samlede utslipp av NO_x i 2010 uten at det stilles noen krav til fordeling mellom de ulike sektorene. Departementet mener at det i utgangspunktet er ønskelig med sektorovergripende virkemidler for å sikre kostnadseffektiv gjennomføring av avtaleforpliktelsen. En sektortilnærming har derfor, etter Finansdepartementets mening, ikke vært noe ønskelig utgangspunkt for arbeidet med avgiften, selv om blant annet utslippsframskrivninger og praktiske muligheter for å iverksette en avgift nødvendigvis har blitt vurdert på sektornivå.

Når det gjelder spørsmålet om konsekvensutredningen og beslutningsgrunnlaget for NO_x-avgiften er i samsvar med Stortingets forutsetninger om at saker skal være tilstrekkelig utredet før de legges fram for Stortinget, viser Finansdepartementet til § 9 tredje ledd i lov om Riksrevisjonen og § 9 første ledd bokstav e i instruks for Riksrevisjonens virksomhet. Normen for hva som er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for saker som legges fram for Stortinget, må etter Finansdepartementets mening være utledet av de kravene som følger av Stortingets egne bestemmelser eller forutsetninger, herunder konstitusjonell sedvane. Når det gjelder Stortinget, hevder departementet at normen for hva som er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, ikke kan utledes av bestemmelsene i utredningsinstruksen og økonomireglementet. Disse er forvaltningens interne regelverk som i prinsippet kan operere med andre normer enn de som gjelder i forholdet mellom regjeringen og Stortinget.

Riksrevisjonen legger i sitt rapportutkast til grunn at kravene i utredningsinstruksen er en konkretisering av bestemmelser i bevilgningsreglementet. Finansdepartementet er uenig i en slik betraktningssmåte og mener at fastsettelsen av et slikt regelverk faller innenfor forvaltningens myndighetsområde etter Grunnloven § 3. Departementet mener at det ikke er grunnlag for å benytte utredningsinstruksen eller annet internt regelverk i forvaltningen som revi-

sjonskriterium ved vurderingen av spørsmålet om beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig utredet.

Etter Finansdepartementets syn er det gjennomført omfattende utredninger av konsekvensene av NO_x-avgiften. Både de provenymessige, næringsmessige og miljømessige konsekvensene av regjeringens opprinnelige avgiftsforslag var etter departementets syn tilstrekkelig utredet. Finansdepartementet er av den oppfatning at det er Miljøverndepartementet som har det overordnede ansvaret for at ulike virkemidler vurderes opp mot hverandre. Finansdepartementet viser til at berørte departementer, under ledelse av Miljøverndepartementet, har arbeidet med den overordnede vurderingen av virkemidler over lang tid.

Departementet peker for øvrig på at det i utgangspunktet er sterke faglige grunner til at en avgift gir en kostnadseffektiv løsning på sektorovergripende miljøproblemer som i hovedsak bare avhenger av samlede utslipp. I samsvar med dette legger Finansdepartementet normalt ikke fram en omtale av alternative virkemidler når en avgiftsløsning vurderes som gjennomførbar. Også med hensyn til vurdering av alternative virkemidler anser Finansdepartementet beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget som tilstrekkelig.

Departementet opplyser at det må gjennomføres tiltak der marginalkostnaden kan komme opp mot 50–60 kroner per kg for å oppfylle NO_x-forpliktelsen. Regjeringen foreslo imidlertid at avgiftssatsen i utgangspunktet ble satt på et moderat nivå på 15 kroner per kg NO_x-utslipp fra 1. januar 2007, blant annet for å gi de berørte næringene tid til å tilpasse seg.

Finansdepartementet mener for øvrig at forutsetningene for avgiften ble endret ved at Stortinget vedtok et unntak for kilder som var omfattet av en eventuell miljøavtale. Departementet opplyser at det ikke ble foretatt noen forberedende konsekvensutredning i Finansdepartementet av Stortingets vedtak om dette unntaket. Departementet mener derfor at fritaksmuligheten og forhandlingene om en miljøavtale trolig har ført til at avgiften ikke har hatt de virkningene på utslippene som departementet hadde anslått.

Finansdepartementet viser også til rapporten "Review of the Gothenburg Protocol" der det presenteres oppdaterte prognoser for 2010, basert på nasjonale framskrivninger og uendret virkemiddelbruk. Rapporten viser at det er behov for ytterligere tiltak i flere land. Finansdepartementet framhever at andre land må redusere sine utslipp prosentvis mer enn Norge for å oppfylle forpliktelsene i Göteborgprotokollen, og mener at rapporten gir et annet bilde av hvordan Norge ligger an sammenliknet med andre land.

1.3.3 Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet har i brev til Riksrevisjonen uttalt seg om rapporten.

Departementet merker seg at Riksrevisjonen har lagt til grunn at hensynet til kostnadseffektivitet ikke er del av revisjonskriteriene, og framholder at en sentral del av ansvarlig myndighetsutøvelse fra petroleumsmyndighetene ligger i å ivareta samfunnsøkonomiske hensyn.

Olje- og energidepartementet deler ikke Riksrevisjonens vurderinger om petroleumsmyndighetenes virkemiddelbruk og selskapenes gjennomslagskraft når det gjelder miljøhensyn. Departementet mener at rapporten kan leses som at petroleumsmyndighetene ikke foretar selvstendige vurderinger, og at det ikke stilles krav og vilkår til bruk av lavNO_x-teknologi.

Petroleumsmyndighetene legger etter departementets mening stor vekt på at de tekniske løsningene som benyttes innen petroleumsvirksomheten, også ivaretar miljøhensyn, og at det gjøres selvstendige vurderinger av hva som er en hensiktsmessig utbyggingsløsning, basert på både miljø-, kostnads- og ressursmessige hensyn.

Departementet opplyser at petroleumsmyndighetene i behandlingen av plan for utbygging og drift (PUD) allerede i en tidlig fase av PUD-prosessen er i tett kontakt med operatøren. Det opplyses videre at myndighetenes krav og forventninger ikke nødvendigvis kommer eksplisitt til uttrykk i beslutningsdokumentet.

Olje- og energidepartementet mener videre at Riksrevisjonen ikke har tatt hensyn til den kontinuerlige forbedringen som skjer gjennom teknologiutviklingen, og at alle utbyggingssaker betraktes over samme lest, uavhengig av tidspunkt for utbyggingen. Departementet anser ikke dette som en hensiktsmessig innfallsvinkel, blant annet fordi lavNO_x-teknologi ikke har vært tilgjengelig i hele den perioden som ligger til grunn for Riksrevisjonens undersøkelse. Departementet hevder at myndighetenes stadig skjerpede krav til miljøvennlig teknologi i utbyggingssaker må ses i sammenheng med den faktiske teknologiutviklingen. Departementet mener også at det er problematisk å ikke skille mellom de ulike utbyggingene ut fra kostnadshensyn. Eksempelvis har petroleumsmyndighetene i flere tilfeller ikke vurdert det som kostnadseffektivt å pålegge etterinstallering av lavNO_x-teknologi på eksisterende innretninger, når nye felt knyttes opp til disse.

Departementet opplyser videre at det til grunn for petroleumsmyndighetenes krav til tekniske løsninger ligger en vurdering av hva som kan anses som kvalifisert og kommersielt tilgjengelig teknologi. På installasjonene på sokkelen benyttes både single fuel-turbiner og dual fuel-turbiner. Bruk av lavNO_x-teknologi på single fuel-turbiner har vært ansett som

kvalifisert og kommersielt tilgjengelig teknologi siden 1998. Bruk av lavNO_x-teknologi på dual fuel-turbiner er i dag ikke å anse som kvalifisert og tilgjengelig teknologi. Departementet mener at det er nødvendig å ha dual fuel-turbiner på norsk sokkel, hovedsakelig på grunn av at alle innretninger må ha sikker kraftforsyning ved mangel på brenngass.

Olje- og energidepartementet peker videre på at det særlig er i forbindelse med bruk av dual fuel-turbiner at myndighetene har stilt krav om tilrettelegging for ettermontering av lavNO_x-teknologi. Siden lavNO_x-teknologi for dual fuel-turbiner i dag ikke blir ansett som kvalifisert teknologi, framholder departementet at det til nå ikke har vært aktuelt å etterinstallere denne teknologien på de installasjonene der det er tilrettelagt for dette. Først når lavNO_x-teknologi for dual fuel-turbiner anses som kvalifisert og kommersielt tilgjengelig teknologi, vil krav om etterinstallering være et aktuelt oppfølgingspunkt for petroleumsmyndighetene.

1.3.4 Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet

Også Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet har i brev til Riksrevisjonen uttalt seg om rapporten. Departementenes merknader er innarbeidet i rapporten.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å undersøke om myndighetenes arbeid med reduksjon av NO_x-utslipp per desember 2007 har vært tilstrekkelig for å kunne oppfylle forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. En eventuell miljøavtale er per desember 2007 ikke ferdigstilt. Dens konsekvenser for måloppnåelsen faller således utenfor rammen av Riksrevisjonens undersøkelse.

Kostnadseffektivitet

Olje- og energidepartementet viser til at departementet i tidligere korrespondanse med Riksrevisjonen har påpekt at hensynet til kostnadseffektivitet må tas inn som del av revisjonskriteriene. Finansdepartementet understreker at det er ønskelig med sektorovergripende virkemidler for å sikre kostnadseffektiv gjennomføring av avtaleforpliktelsene. Samferdselsdepartementet argumenterer også med at det ikke er opplagt kostnadseffektivt å påføre vegtrafikken økte utgifter som følge av ytterligere NO_x-reduksjoner.

Stortinget påpekte ved samtykket til ratifikasjonen av Gøteborgprotokollen at det måtte legges vekt på at forpliktelsene skulle oppfylles på en mest mulig styrings- og kostnadseffektiv måte. I tillegg var energi- og miljøkomiteen også opptatt av at virkemidler og tiltak ikke skulle føre til konkurransevrid-

ning for norsk industri og næringsliv. Disse tre hensynene kan ofte være vanskelige å forene. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at myndighetene må balansere alle tre hensynene i arbeidet med NO_x-reduksjoner, ikke bare rendyrke hensynet til kostnadseffektivitet. Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til å vurdere myndighetenes bruk av virkemidler opp mot resultater i form av bidrag til å oppfylle Gøteborgprotokollen.

Riksrevisjonen bemerker for øvrig at begrepet kostnadseffektivitet brukes ulikt over tid i arbeidet med å redusere NO_x-utslipp. I St.meld. nr. 41 (1994–1995) Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NO_x) brukes begrepet "kostnadseffektivitet" når en viss miljøkvalitet er oppnådd til lavest mulige kostnader for samfunnet. I meldingen drøftes også hensynet til kostnadseffektivitet over tid, og hvordan ulike virkemidler vil kunne fungere ut fra strukturendringer i økonomien og på ulik måte vil kunne påvirke den teknologiske utviklingen. Denne bruken av begrepet "kostnadseffektivitet" synes å omfatte flere hensyn enn dagens bruk av begrepet, som utelukkende synes å omfatte redusert mengde NO_x til lavest mulig tiltakskostnad, jf. tiltaksanalysene for NO_x, St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og svarbrevene fra departementene til Riksrevisjonens undersøkelse.

Petroleumsvirksomheten offshore

Riksrevisjonen er innforstått med at petroleumsmyndighetene foretar selvstendige vurderinger av rettighetshaveres utbyggingsplaner (PUD) og legger vekt på løsninger som også ivaretar miljøhensyn. Samtidig viser Riksrevisjonens undersøkelse at det legges stor vekt på operatørenes egne vurderinger av hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjennomføre av tiltak, og at krav og vilkår om NO_x-reduserende tiltak gjennomgående innebærer at myndighetene slutter seg til de tiltakene som operatørene selv mener de kan gjennomføre.

Undersøkelsen viser dessuten at krav og vilkår om NO_x-reduserende tiltak sjelden formuleres eksplisitt i beslutningsdokumentet om godkjenning av PUD. Departementet erkjenner dette og viser til den nære kontakten mellom petroleumsmyndighetene og operatøren fra en tidlig fase i arbeidet med PUD, der ulike løsnings fortrinn og ulemper, også med tanke på miljøet, blir forankret hos operatøren gjennom dialog før utbyggingsplanene blir ferdigstilt. Riksrevisjonen framhever her at Oljedirektoratet har en nøkkelrolle som pådriver for bruk av miljøteknologi. Riksrevisjonen anser det som viktig at avklaringer og felles forståelse av hva som anses som kvalifisert og tilgjengelig teknologi, forankres i for-

melle dokumenter, slik at prosessen blir transparent og kravene til sporbarhet ivaretas.

Olje- og energidepartementet framholder at Riksrevisjonen i sin analyse ikke har tatt hensyn til den kontinuerlige forbedringen som skjer gjennom teknologiutviklingen, og peker på at myndighetenes stadig skjerpede krav til miljøteknologi i utbyggingssaker må ses i sammenheng med den faktiske teknologiutviklingen. Riksrevisjonen er innforstått med at krav og vilkår fra myndighetenes side også må avpasses den faktiske utviklingen av aktuell miljøteknologi. Likevel kan det samtidig legges til grunn at utviklingen av en bestemt teknologi i stor grad også påvirkes av i hvilken grad den aktivt blir etterspurt av selskapene. Riksrevisjonen bemerker at myndighetenes påtrykk overfor selskapene, gjennom krav og vilkår om bruk av lavNO_x-teknologi i forbindelse med godkjenning av PUD, må anses som en viktig forutsetning for at lavNO_x-teknologi blir utviklet, utprøvd og tatt i bruk.

Olje- og energidepartementet understreker overfor Riksrevisjonen at petroleumsmyndighetene i sin behandling av utbyggingssaker skal foreta en helhetsvurdering som foruten kostnadsmessige hensyn også ivaretar samfunnsmessige og miljømessige hensyn. Riksrevisjonen bemerker at petroleumsmyndighetene også har et ansvar for å ivareta samfunnshensyn som går ut over selskapenes kommersielle vurderinger, og viser til at godkjenning av PUD gir myndighetene relativt vid adgang til å påvirke de tekniske løsningene som blir valgt. Riksrevisjonen registrerer samtidig at myndighetsutøvelsen for en stor del foregår gjennom dialog i forkant av PUD og gjennom uformelle prosesser der myndighetene signaliserer forventninger til selskapene. Det vises også til at Statens forurensningstilsyn har påpekt at selve PUD-prosessen ofte kommer nært opp til utbyggingen, noe som gjør at hovedløsningen for utbyggingen i realiteten ofte er valgt før det foreligger en høringsuttalelse fra miljømyndighetene.

Samlet finner Riksrevisjonen derfor grunn til å stille spørsmål ved om selskapenes vurderinger og behov gis for stor gjennomslagskraft i forhold til overordnede miljøhensyn, og om formulering av eksplisitte krav og vilkår i mer formelle former i forbindelse med godkjenning av PUD ville gitt et mer effektivt påtrykk for at ny teknologi ble etterspurt og tatt i bruk.

Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at det kan framstå som uklart hva selskapene forplikter seg til når det gjelder tilrettelegging for ettermontering og ombygging. Formuleringene er gjennomgående lite konkrete med hensyn til om, eller når, det kan være aktuelt å ettermontere lavNO_x-teknologi. Denne uklarheten gjenspeiles også i myndighetenes godkjenning av PUD. Det framstår dermed også som

uklart hva som kan forventes av myndighetene med hensyn til oppfølging av krav og vilkår om tilrettelegging og ettermontering.

Olje- og energidepartementet viser til at det særlig er i forbindelse med bruk av dual fuel-turbiner at myndighetene har stilt krav om tilrettelegging for ettermontering av lavNO_x-teknologi. Departementet peker også på at lavNO_x-teknologi for dual fuel-turbiner i dag ikke anses som kvalifisert teknologi, og at det derfor til nå ikke har vært aktuelt å etterinstallere denne teknologien der det er tilrettelagt for det. Først når lavNO_x-teknologi for dual fuel-turbiner anses som kvalifisert og kommersielt tilgjengelig teknologi, vil krav om etterinstallering være et aktuelt oppfølgingspunkt for petroleumsmyndighetene.

I forbindelse med dette punktet vil Riksrevisjonen vise til Utredning av mulige NO_x-reducerende tiltak på sokkelen fra 2005, utarbeidet av Oljedirektoratet i samarbeid med representanter fra oljeindustrien. Det pekes her på at et alternativ til etterinstallering av lavNO_x-teknologi på dual fuel-turbiner kan være å konvertere én eller flere dual fuel-turbiner til single fuel-turbiner med lavNO_x-teknologi, eventuelt å installere dieselmotorer og konvertere samtlige dual fuel-turbiner til single fuel-turbiner med lavNO_x-teknologi. Det kan stilles spørsmål ved om denne muligheten er utnyttet i tilstrekkelig grad.

Olje- og energidepartementet framholder videre at det er behov for dual fuel-turbiner på norsk sokkel, hovedsakelig på grunn av at alle innretninger må ha sikker kraftforsyning ved mangel på brenngass. I den nevnte tiltaksanalysen vises det til at driftsbetingelsene på felt vil kunne endres over tid i forhold til oppstartsfasen, der det gjerne kreves dieseldrevne turbiner. Behovet for dieseldrevne turbiner kan derfor variere fra felt til felt. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved omfanget av bruken av dual fuel-turbiner på norsk sokkel.

Utredning av NO_x-avgiften

Finansdepartementet hevder at det ikke er grunnlag for å benytte utredningsinstruksen eller annet internt regelverk i forvaltningen som revisjonskriterium i en vurdering av om beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig utredet. Riksrevisjonen bemerker i den forbindelse at revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Det er derfor åpenbart at Riksrevisjonen må kunne benytte utredningsinstruksen som et revisjonskriterium for å vurdere om beslutningsgrunnlaget for Stortinget er tilstrekkelig, jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet av 11. mars 2004, § 9 e. Etter Riksrevisjonens vurdering er det verken i forarbeidene til riksrevisjonsloven

eller -instruksen noen indikasjoner som tilsier noe annet. Dette betyr likevel ikke at beslutningsgrunnlaget for Stortinget i enkelte tilfeller ikke kan bli sikret på andre måter.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at vesentlige forhold knyttet til innføringen av NO_x-avgiften ikke ble tilstrekkelig utredet før avgiften ble foreslått innført. Dette gjelder blant annet utredningen av alternative virkemidler til avgiften og konsekvensene for næringslivet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om konsekvensutredningen og beslutningsgrunnlaget for NO_x-avgiften var i samsvar med Stortingets forutsetninger om at saker skal være tilstrekkelig utredet før de legges fram for Stortinget. Riksrevisjonen viser i den forbindelse til Innst. S. nr. 126 (2007-2008), om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådnin- gene som gis. Der uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen:

"Riksrevisjonen går bare i begrenset grad inn i spørsmål rundt informasjon til Stortinget. Komiteen finner derfor grunn til å understreke viktigheten av at Stortinget til enhver tid blir kjent med alvorlige faglige innvendinger, usikkerhetsfaktorer og eventuelle alvorlige sideeffekter av de vedtak man innbys til å treffe."

Framskrivninger av NO_x-utslipp

Ifølge Finansdepartementet gir bruk av framskrivninger et helt annet bilde av hvordan Norge ligger an til å oppfylle utslippsforpliktelsen sammenliknet med andre land. Riksrevisjonen bemerker i forbindelse med dette at undersøkelsen omfatter hvordan norske myndigheter fram til desember 2007 har utviklet og benyttet virkemidler for å redusere utslippene. En vurdering av hvor sannsynlig det er å nå utslippsmålene, vil måtte ta utgangspunkt i virkemidlene som benyttes, i resultatene av virkemiddelbruken og i hvor mye utslippene må reduseres. Riksrevisjonen har ikke undersøkt virkemiddelbruken i andre land og kan derfor heller ikke vurdere andre lands sannsynlighet for å nå sine utslippsmål. Sammenlikningen med andre sentrale land i undersøkelsen omfatter derfor utelukkende hvor mye disse landene har redusert sine utslipp i forhold til utslippsforpliktelsen.

Miljøverndepartementet presiserte i sitt brev til Riksrevisjonen at de hadde forventet at Riksrevisjonen hadde vurdert sannsynlighet for måloppnåelse i forhold til utslippsframskrivningen for 2010. I Riksrevisjonens undersøkelse er utslippet i 2006 på 195 000 tonn benyttet som utgangspunkt for vurdering av sannsynlighet for måloppnåelse. Ifølge nasjonalbudsjettet for 2008 (St.meld. nr. 1 (2007-2008)) er framskrivningene av NO_x-utslipp i 2010 193 000

tonn. Riksrevisjonen er enig med Miljøverndepartementet i at det er mest korrekt å vurdere måloppnåelse ut fra framskrivninger. Innholdsmessig er imidlertid forskjellen på 2000 tonn ubetydelig.

Riksrevisjonen vurderer det derfor fortsatt som overveiende sannsynlig at Norge ikke vil innfri NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen innen 2010, med virkemiddelbruken per desember 2007.

1.5 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev til Riksrevisjonen av 10. mars 2008 svart:

" ... Miljøverndepartementet har innhentet kommentarer fra Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet som er innarbeidet i dette brevet.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å undersøke myndighetenes arbeid med å redusere utslippene av nitrogenoksider (NO_x) for å kunne overholde Norges forpliktelse om dette i Gøteborgprotokollen. Denne forpliktelsen gjelder fra 2010 og protokollen stiller ingen krav til utslippsnivåene før den tid. Det er opp til det enkelte land å innføre nødvendige virkemidler på en hensiktsmessig måte.

Stortinget ga 18. desember 2000 samtykke til at Norge skulle ratifisere Gøteborgprotokollen. Stortinget la vekt på at forpliktelsene i protokollen skal oppfylles på en mest mulig styrings- og kostnadseffektiv måte, samtidig som virkemidler og tiltak ikke skal medføre konkurransevridning for norsk industri og næringsliv. Stortinget har ikke lagt spesielle føringer mht. de årlige utslippsnivåene i perioden før 2010. Regjeringen har nå lagt et løp for å sikre at Norge skal gjennomføre de nødvendige utslippsreduksjonene. Når det er sagt, skal det likevel erkjennes at Norge ville vært i en bedre stilling mht. å overholde NO_x-forpliktelsen fra 2010, dersom vi hadde hatt mer fortgang i virkemiddelarbeidet.

Miljøverndepartementet og andre berørte departementer har jevnlig, i de årlige budsjettproposisjonene og i stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, orientert Stortinget om arbeidet med å redusere NO_x-utslippene, om den faktiske utslippsutviklingen og om fremskrivninger av NO_x-utslippene.

Jeg er i tvil om det er hensiktsmessig at Riksrevisjonen nå gjennomfører en undersøkelse om utslippsutvikling og virkemiddelbruk fram til 2005/2006. De berørte departementene har likevel vurdert Riksrevisjonens rapport og dokument til Stortinget og har kommentarer til flere av temaene som drøftes.

Miljøverndepartementets rolle som overordnet miljømyndighet

Riksrevisjonen drøfter Miljøverndepartementets ivaretagelse av det overordnede ansvaret for at Norge overholder internasjonale forpliktelser om reduksjon i utslipp av nitrogenoksider (NO_x). Dette innebærer både et ansvar for å lede det interdepartementale

arbeidet med å utvikle virkemidler og ansvar for egen virkemiddelbruk.

Norges NO_x-forpliktelse i Gøteborgprotokollen innebærer at de samlede utslippene av NO_x må reduseres med nærmere 30 prosent i perioden 1990–2010, samtidig som aktiviteten har økt i store utslippssektorer som innenriks sjøfart og olje- og gassvirksomheten. Det må gjennomføres vesentlige NO_x-reduserende tiltak i flere utslippssektorer. Aktuelle tiltak og virkemidler berører derfor mange samfunnssektorer og sektormyndigheter. Dette har gjort at arbeidet med å utrede og planlegge virkemidler overfor utslipp av NO_x har vært krevende.

Det har vært spesielle utfordringer knyttet til at Norge har store NO_x-utslipp fra skip i innenriksfart og fra fiskefartøy. Tiltaksanalysene viser at det er biligst å redusere utslippene fra disse kildene. Men til forskjell fra andre utslippskilder, er det foreløpig ikke fastsatt internasjonale regelverk som vil ha særlig betydning for utslippene fra den norske kystflåten og fiskeflåten.

De berørte departementene arbeidet over lengre tid med å utrede styrker og svakheter ved forskjellige aktuelle virkemidler. Det ble utarbeidet et omfattende beslutningsgrunnlag. Da denne regjeringen tiltrådte høsten 2005, vurderte vi at nye virkemidler måtte på plass raskt. Regjeringen ønsket å utvikle et virkemiddel som kunne omfatte flest mulig av kildene hvor det er et vesentlig potensial for kostnadseffektive tiltak. Dette resulterte i Stortingets vedtak om å innføre avgift på NO_x-utslipp.

Finansdepartementet har gjennomført Stortingets vedtak om NO_x-avgift. Miljøverndepartementet har oppnådd enighet med 14 næringsorganisasjoner om innholdet i en miljøavtale om NO_x. Organisasjonene forplikter seg til å sørge for at de årlige utslippene fra kildene som omfattes av NO_x-avgiften samt prosessutslippene, reduseres med 30 000 tonn. Reduksjonsforpliktelsen gjelder for årene 2008–2010, men slik at organisasjonene gis anledning til å fullføre inntil 7 000 tonn av utslippsreduksjonene i 2011. Avtalen innebærer at virksomheter som slutter seg til denne, kan få fritak for NO_x-avgift i årene 2008–2010. Avtalen er i tråd med fritakshjemmelen i Stortingets avgiftsvedtak. Avgiftsfritak på grunnlag av avtalen må godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Miljøverndepartementet arbeider nå med dette.

Det er en prinsipiell svakhet og en ubalanse i Riksrevisjonens undersøkelse at den bare omfatter deler av perioden fram til 2010, mens den forventede utviklingen i siste og avgjørende del av perioden ikke vurderes like grundig. En vurdering av Norges mulighet for å overholde NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen bør også omfatte en analyse av fremskrivningene av utslippene og den forventede effekten av virkemidlene som er innført etter 2006.

Utslippsfremskrivningene som ble presentert i St.meld. nr. 1 (2007–2008) Nasjonalbudsjettet 2008 indikerte at de samlede norske NO_x-utslippene ville være 193 000 tonn i 2010, med de virkemidlene som var gjennomført innen høsten 2006. Fremskrivningene reflekterer bl.a. at utslippene fra vegtrafikken ventes å bli ytterligere redusert fram mot 2010 som følge av kjøretøykrav som allerede er vedtatt. Statistisk sentralbyrå la 12. februar 2008 fram utslippstall for perioden tom. 2006 som tyder på at de forelig-

gende fremskrivningene kan nedjusteres. Dette skyldes både ny kunnskap om utslippsfaktorene og om planlagt aktivitet i enkelte sektorer. Regjeringen vil legge fram nye helhetlige utslippsfremskrivninger for Stortinget høsten 2008, hvor det også tas hensyn til de nye virkemidlene etter 2006.

Jeg mener NO_x-avgiften og avtalen mellom Miljøverndepartementet og næringsorganisasjonene om reduksjon av NO_x-utslippene, er de virkemidlene som best kan sikre at Norge overholder NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Avtalen med næringsorganisasjonene vil gi de nødvendige utslippsreduksjonene. Og den er mindre belastende for næringslivet enn en ren avgiftsløsning i en periode hvor det skal gjennomføres omfattende utslippsredukerende tiltak. Regjeringen vurderer nå hvilke ytterligere utslippsreduksjoner som kan gjennomføres på kilder som ikke omfattes av avtalen med næringsorganisasjonene, bl.a. fartøy som ikke omfattes av NO_x-avgiften.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Norge fortsatt kan påberope seg å være et foregangsland innen arbeidet med langtransportert luftforurensning. Det er ikke gjort rede for hvilke revisjonskriterier som er benyttet i denne forbindelse. En vurdering av Norge som foregangsland må nødvendigvis basere seg på en bred sammenligning med andre land. Riksrevisjonen trekker fram to forhold hvor Norge sammenlignes med andre land: hvor store prosentvise reduksjoner i NO_x-utslipp landene påtar seg å gjennomføre i perioden 1990–2010, og hvor langt landene var kommet i reduksjon av NO_x-utslipp i 2005.

Gøteborgprotokollen er det vi kaller en effektbasert protokoll. Det betyr at utslippsforpliktelsene er basert på en tilnærming hvor miljømålene for protokollen skal nås til lavest mulig kostnad for avtaleområdet som helhet. I samsvar med dette prinsippet har land med forholdsvis store bidrag til overskridelse av kritiske belastningsgrenser og land med billige tiltak, tatt på seg de største prosentvise forpliktelsene om utslippsreduksjoner. Det er bred enighet internasjonalt om at dette er en bedre avtaleform enn de tidligere protokollene hvor alle land forpliktet seg til å gjennomføre prosentvis like utslippsreduksjoner.

En sammenligning av hvor langt landene er kommet i å gjennomføre sine avtaleforpliktelser i 2005, slik Riksrevisjonen viser, kan eventuelt gi en pekepinn om hvordan landene ligger an i forhold til å kunne overholde sine utslippsforpliktelser i 2010. Det ville vært mer relevant å sammenlikne landenes utslippsfremskrivninger.

Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning gjennomførte i 2007 en vurdering av de forventede miljøeffektene av Gøteborgprotokollen, publisert i rapporten "Review of the Gothenburg Protocol" (CIAM report 1/2007). Rapporten sammenligner landenes utslippsfremskrivninger for 2010 basert på uendret virkemiddelbruk. Det fremgår her at 12 av 22 europeiske land som hadde ratifisert Gøteborgprotokollen innen september 2007, må gjennomføre tiltak utover det som var vedtatt, for å overholde utslippsforpliktelsene for NO_x. Felles for Norge og mange andre land er at de har gjennomført tiltakene som følger av kravene i Gøteborgprotokollens artikkel 3 og tilsvarende EU/EØS-lovgivning, men at de likevel må gjennomføre ytter-

ligere tiltak. I likhet med Norge, arbeider nå flere land med å gjennomføre ytterligere NO_x-tiltak.

Riksrevisjonen gir inntrykk av at Norges renommé som foregangsland innen arbeidet med langtransportert luftforurensning bare beror på status i arbeidet med å redusere NO_x-utslippene. Jeg viser til at Gøteborgprotokollen også har utslippsforpliktelser for svovel, ammoniakk og flyktige organiske forbindelser (VOC). Også disse forpliktelsene skal overholdes fra 2010. Som følge av vedtatt politikk, venter Norge å overholde forpliktelsen for VOC fra 2007. Norges utslipp av svovel og ammoniakk var i 2006 lavere enn det vi er forpliktet til fra 2010. Regjeringen arbeider med å sikre at disse utslippene holdes innenfor våre forpliktelser i Gøteborgprotokollen også fra 2010. Norge oppfyller uten problemer kravene i protokollene om persistente organiske forbindelser (POPs) og tungmetaller, og er i dag pådriver for å styrke disse protokollene ytterligere gjennom å innføre enda strengere krav.

Norge bidrar også på andre måter, faglig og økonomisk, til videre utvikling av det internasjonale samarbeidet for å redusere langtransportert luftforurensning, og vil fortsatt være et foregangsland på dette området.

Myndighetenes bruk av virkemidler

De berørte departementene og etatene har samarbeidet om å vurdere hvilke tiltak som kan gjennomføres for å redusere NO_x-utslippene i Norge. Tiltaksanalysene viser at det er billigst å gjennomføre tiltak på skip og fiskefartøy, men at det også må gjennomføres tiltak i fastlandsindustrien og på enkelte av anleggene i petroleumsvirksomheten på sokkelen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved myndighetenes bruk av virkemidler for å redusere NO_x-utslippene fra disse kildene.

Virkemidler overfor utslipp fra skip

Riksrevisjonen stiller bl.a. spørsmål ved om myndighetenes virkemiddelbruk overfor skipsfartssektoren har vært tilstrekkelig for å bidra til oppfyllelse av NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Bakgrunnen for spørsmålet er at paragrafen i sjødyktighetsloven angående "NO_x-krav for skip i norsk innenriks fart" per desember 2007 ikke er gitt innhold og at regulering av utslipp fra norsk kystfart baserer seg utelukkende på internasjonale utslippskrav til skipsmotorer bygget før 1. januar 2000. Det har vært særlig utfordrende å finne gode virkemidler for å redusere NO_x-utslippene fra skip. Dette gjelder spesielt for det store antallet eksisterende skip som i snitt er relativt gamle.

Skipssikkerhetsloven gir hjemmel for å stille krav til skip under norsk flagg og utenlandske skip i Norges territorialfarvann, i Norges økonomiske sone og på norsk kontinentalsokkel (med de begrensninger som følger av folkeretten). Myndighetene vurderte tidligere muligheten for å fastsette egne nasjonale utslippskrav til nye og eksisterende skip i norsk innenriksfart, med hjemmel i skipssikkerhetsloven. Det fremgår av de interdepartementale utredningene og Riksrevisjonens rapport at slike krav heller ikke er uproblematisk, bl.a. fordi skip som opererer både i

norsk og andre lands farvann vil kunne bli stilt overfor ulikt regelverk avhengig av hvor de ferdes.

Spørsmålet om hvordan Norge skal redusere NO_x-utslippene fra skip var uavklart da denne regjeringen overtok høsten 2005. Vi valgte en løsning hvor NO_x-avgiften som ble innført 1. januar 2007 omfatter utslipp fra skip med samlet installert motoreffekt på mer enn 750 kW. Om lag 25 prosent av de norske NO_x-utslippene kommer fra innenriks skipsfart, mens om lag 12 prosent kommer fra fiskefartøy. Det Norske Veritas har anslått at NO_x-avgiften omfatter 95 prosent av utslippene fra skip i kysttrafikk og 60 prosent av utslippene fra fiskeflåten (Rapport Nr. 2007-0400 Ajourføring av tiltaksanalyse). De samme kildene vil kunne tilsluttes avtalen mellom Miljøverndepartementet og næringsorganisasjonene om reduksjon av NO_x-utslippene.

Riksrevisjonen konkluderer at NO_xRED-programmet ikke har ført til vesentlige reduksjoner, og viser til et brev fra Sjøfartsdirektoratet til NHD 1. juni 2006. Det er riktig at Sjøfartsdirektoratet i et brev til NHD datert 1. juni 2006 viste til at effekten av NO_xRED-ordningen av 1996–2000 i forhold til utslippsreduksjoner i 2006 var mindre enn ønsket. Det har i tidligere evalueringer om ordningen kommet fram at tiltakene som ble gjennomført var meget kostnadseffektive. Miljøverndepartementet har i brev av 18. januar 2008 til Riksrevisjonen fremhevet at NO_xRED-programmet har gitt verdifull erfaring med gjennomføring og effekter av konkrete NO_x-reduserende tiltak på skip. Dette er kunnskap som kom til anvendelse i arbeidene med å vurdere virkemidler, bl.a. i forbindelse med forhandlingene om en miljøavtale som grunnlag for midlertidig fritak for NO_x-avgift.

Når det gjelder ferjesektoren har Vegdirektoratet anledning til å tildele løyve til ferjerederier som har inntil fem prosent høyere kostnad enn laveste godkjente tilbud, dersom merkostnaden skyldes større kapasitet, hyppigere frekvens eller bedre miljøegenskaper. Det opplyses om denne muligheten i konkurransegrunnlaget ved utlysning. Vegdirektoratet har ennå ikke mottatt tilbud hvor løyvesøker har fokusert på miljøegenskapene iht. denne regelen, og har dermed heller ikke hatt mulighet til å velge løsninger med bedre miljøegenskaper.

Utslippstillatelser etter forurensningsloven

Riksrevisjonen drøfter miljøvernmyndighetenes arbeid med å regulere utslipp av NO_x fra fastlandsindustrien og anlegg i petroleumsvirksomheten. Det stilles spørsmål ved om miljøvernmyndighetene har utnyttet egne virkemidler tilstrekkelig for å redusere NO_x-utslippene fra disse kildene. Spørsmålet ser ut til å bygge på en forståelse av at EUs direktiv om integrert forurensningskontroll (IPPC-direktivet) medfører krav om en ny forvaltningspraksis. Dette er ikke tilfelle. Prinsippet om bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT) har hele tiden (lengre før IPPC-direktivets anvendelse) vært nedfelt i forurensningsloven som retningslinje for fastsettelse av utslippskrav, jf. lovens § 2 nr. 3. Slik sett skal BAT-prinsippet allerede ligge til grunn for tidligere fastsatte krav. Ved eventuell omgjøring av eksisterende utslippstillatelser må det foreligge adgang til dette i tråd med

bestemmelsene i forurensningslovens § 18. Dersom omgjøring for eksempel skal baseres på en utvikling av hva som kan anses som BAT, fordres at denne utviklingen gjør det mulig å minske forurensningene "i vesentlig grad" (§ 18 nr. 3).

En vurdering av om miljøvernmyndighetene har benyttet sine muligheter til reduksjon av utslipp gjennom omgjøring (skjerping) av utslippskrav må derfor bero på en analyse av hvilke faktiske reduksjonsmuligheter som finnes i de enkelte virksomheter, hvilke kostnader som kan antas forbundet med slike reduksjonstiltak og hvilken rettslig omgjøringskompetanse som foreligger i de enkelte situasjoner. Det fremgår ikke at Riksrevisjonen gjør slike konkrete vurderinger for virksomhetene som omtales i rapporten.

Riksrevisjonens undersøkelse drøfter særskilt muligheten for å kreve bruk av lavNO_x-teknologi på gasturbiner i petroleumsvirksomheten offshore. Slik teknologi har vært ansett som kvalifisert og kommersielt tilgjengelig for rene gasturbiner siden 1998. For kombinerte gass- og dieselturbiner har lavNO_x-teknologi tidligere ikke vært ansett som kommersielt tilgjengelig og kvalifisert. Vi er imidlertid nå i en fase hvor kombinerte turbiner med lavNO_x-teknologi er under utvikling til å kunne bli kommersielt tilgjengelig teknologi.

Nye utbygginger som har behov for både gass- og dieselturbiner, planlegges nå med bruk av lavNO_x-teknologi. Statens forurensningstilsyn legger til grunn at lavNO_x-teknologi benyttes dersom det er aktuelt å bruke kombinerte turbiner, jf. deres uttalelse til konsekvensutredninger for eksempelvis Frøyfeltet og Goliatfeltet. Videre har BP Norge AS for Skarvfeltet lagt til grunn at det skal benyttes lavNO_x-teknologi på to kombinerte turbiner med lavNO_x-teknologi, i tillegg til på en ren gasturbin, jf. konsekvensutredning av juli 2006.

Bruk av lavNO_x-teknologi på nye anlegg og eventuelt ettermontering av slik teknologi på kombinerte gass- og dieselturbiner er en tiltaksmulighet forurensningsmyndighetene vurderer fra sak til sak, ut fra en konkret vurdering av mulighetene for å redusere utslipp og kostnadene tiltaket medfører.

Petroleumsmyndighetenes virkemiddelbruk

Olje- og energidepartementet påpeker at en sentral del av ansvarlig myndighetsutøvelse fra petroleumsmyndighetenes side er å ivareta samfunnsøkonomiske hensyn, mens Riksrevisjonen har lagt til grunn at hensynet til kostnadseffektivitet ikke er del av revisjonskriteriene for undersøkelsen. Departementet mener at Riksrevisjonen dermed ser bort fra et vesentlig element i ansvarlig myndighetsutøvelse.

Olje- og energidepartementet deler ikke Riksrevisjonens vurderinger om petroleumsmyndighetenes virkemiddelbruk og selskapenes gjennomslagskraft i forhold til miljøhensyn. Petroleumsmyndighetene legger stor vekt på at de tekniske løsninger som benyttes innen petroleumsvirksomheten også ivaretar miljøhensyn.

Ved petroleumsmyndighetenes behandling av plan for utbygging og drift av de enkelte felt gjøres selvstendige vurderinger av hva som er hensiktsmessig utbyggingsløsning basert på miljø-, kostnads- og ressursmessige hensyn. I prosessen med plan for utbygging og drift blir fortrinn og ulemper ved ulike

utbyggingsløsninger, herunder miljøhensyn, forankret hos operatøren. Dette skjer gjennom dialog mellom utbygger og petroleumsmyndighetene før ferdigstillelsen av plan for utbygging og drift, dvs. før konseptvalg foretas. Ettersom petroleumsmyndighetene er i tett kontakt med operatøren allerede i en tidlig fase av denne prosessen, kommer myndighetenes krav og forventninger ikke alltid eksplisitt til uttrykk i beslutningsdokumentet. Det stilles likevel krav om at den best tilgjengelige miljøteknologi skal tas i bruk ved utbygginger.

Riksrevisjonen har ikke tatt hensyn til den kontinuerlige forbedring som skjer gjennom teknologiutviklingen. I undersøkelsen synes det som om Riksrevisjonen vurderer alle utbyggingssaker likt, uavhengig av tidspunkt for utbyggingen. Myndighetenes stadig skjerpede krav til miljøvennlig teknologi i utbyggingssaker må sees i sammenheng med den faktiske teknologiutviklingen og kostnader knyttet de enkelte utbyggingene.

Til grunn for petroleumsmyndighetenes krav til tekniske løsninger, ligger en vurdering av hva som kan ansees som kvalifisert og kommersielt tilgjengelig teknologi. Vurderingene er basert på utprøving av den aktuelle teknologien over en lengre periode. I tillegg er EUs veiledende referansedokumenter for beste tilgjengelige teknologi en naturlig referanse for hvilke teknologier som skal anses som kvalifisert og kommersielt tilgjengelige.

I petroleumsvirksomheten benyttes både rene gassturbiner og kombinerte gass- og dieselturbiner. Som nevnt foran er lavNO_x-teknologi i dag å anse som kvalifisert og kommersielt tilgjengelig teknologi bare for rene gassturbiner. Det er imidlertid også behov for kombinerte gass- og dieselturbiner på norsk sokkel, hovedsakelig på grunn av at alle innretninger må ha sikker kraftforsyning ved mangel på brenngass, for eksempel i oppstartsperioden.

Kombinerte gass- og dieselturbiner med lavNO_x-teknologi vil testes ut på Alvheimfeltet når dette starter opp i 2008. Alvheim er særlig interessant på grunn av at det er mange installasjoner på norsk sokkel med samme turbintype. Volvefeltet som nylig har startet opp har også to kombinerte turbiner med lavNO_x-teknologi. Det er altså to innretninger som nå høster erfaringer med denne typen teknologi. Det gjenstår å se om testingen er vellykket og stabil i en oppstartsfasen og over en driftsfase.

Petroleumsmyndighetene identifiserte i "Tiltaksanalyse for NO_x" fra 2005 flere kombinerte turbiner som kan bygges om til rene gassturbiner med lavNO_x-teknologi. Et eksempel på at petroleumsmyndighetene regulerer dette direkte er Kvitebjørn, hvor ombygging til ren gassturbin ble pålagt ved godkjenning av plan for utbygging og drift. Generelt vil NO_x-avgiften stimulere til ombygging til rene gassturbiner og bruk av lavNO_x-teknologi der dette vil være kostnadseffektivt.

Myndighetene har, særlig ved bruk av kombinerte gass- og dieselturbiner, stilt krav om tilrettelegging for ettermontering av lavNO_x-teknologi. Da lavNO_x for slike turbiner p.t. ikke er å anse som kvalifisert teknologi, har det til nå ikke vært aktuelt å kreve ettermontering. Teknologien er imidlertid under uttesting. Først når lavNO_x-teknologi for kombinerte turbiner anses som kvalifisert og kommersielt

tilgjengelig, vil krav om etterinstallering være et aktuelt oppfølgingspunkt for petroleumsmyndighetene.

Riksrevisjonens rapport skaper et inntrykk av at petroleumsmyndighetene ikke foretar selvstendige vurderinger og at det ikke stilles krav og vilkår til bruk av lavNO_x-teknologi. Denne fremstillingen synes i hovedsak å være basert på at disse forhold i ulik grad er eksplisitt kommentert i beslutningsdokumenter for feltutbygginger. En slik tilnærming gir et feil inntrykk av hvordan myndighetene arbeider med disse spørsmålene og av hvilke resultater dette har ledet til.

Norske myndigheter har over tid benyttet et bredt sett av virkemidler for å sikre at norsk petroleumsproduksjon er så miljøvennlig som mulig, som for eksempel NO_x-avgift, CO₂-avgift og generelt strenge utslippskrav. Dette har resultert i at utslipp av CO₂ og NO_x fra norsk petroleumsvirksomhet er betydelig lavere enn fra petroleumsproduksjon i andre land, eksempelvis Storbritannia og Danmark.

NO_x-avgiften og avtalen mellom Miljøverndepartementet og næringsorganisasjonene om reduksjon av NO_x-utslippene vil gi insentiv til å gjennomføre utslippsreduksjoner også i petroleumsvirksomheten, herunder bidra til teknologiutvikling. Tiltaksanalysene som er gjennomført viser imidlertid at NO_x-reducerende tiltak i petroleumsvirksomheten gjennomgående er dyrere enn tiltak både på skip og i fastlandsindustrien.

Utredning av NO_x-avgiften

Riksrevisjonen har anført at vesentlige forhold knyttet til innføring av NO_x-avgiften ikke ble tilstrekkelig utredet før avgiften ble foreslått innført. Dette gjelder bl.a. utredningen av alternative virkemidler til avgiften og konsekvenser for næringslivet. Det synes som om Riksrevisjonens grunnlag for denne vurderingen er basert på bestemmelsene i statsforvaltningens interne utredningsinstruks.

Finansdepartementet ga i brev av 21. januar 2008 uttrykk for enkelte prinsipielle innvendinger mot å bruke statsforvaltningens interne regelverk som revisjonskriterium ved vurderingen av spørsmålet om Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt. I brevet ble det om dette uttalt følgende:

"I utkast til rapport pkt. 5.3 stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om konsekvensutredningen og beslutningsgrunnlaget for NO_x-avgiften er i samsvar med Stortingets forutsetninger om at saker skal være tilstrekkelig utredet før de legges fram for Stortinget. Det vises i den forbindelse til uttalelser fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i Innst. S. nr. 136 (2003–2004). Så vidt Finansdepartementet forstår, baserer Riksrevisjonen sin vurdering på de krav til utredning av offentlige tiltak som følger av utredningsinstruksen og økonomireglementet, jf. pkt. 4.3 og 5.3 i rapportutkastet. Vi har imidlertid visse prinsipielle synspunkt på dette utgangspunktet for revisjonskriteriene.

Finansdepartementet viser til § 9 tredje ledd i lov om Riksrevisjonen der det heter:

"Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Videre heter det i § 9 første ledd, bokstav e) i instruks for Riksrevisjonens virksomhet:

"Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

...
e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig...

De nevnte bestemmelsene forutsetter at Riksrevisjonen i sin kontroll skal undersøke om "Stortingets vedtak og forutsetninger" er oppfylt. Normen for hva som er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for saker som legges fram for Stortinget, må etter dette også være utledet av de krav som følger av Stortingets egne bestemmelser eller forutsetninger, herunder konstitusjonell sedvane. I forhold til Stortinget kan derfor ikke normen for hva som er et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag utledes av bestemmelsene i utredningsinstruksen og økonomireglementet. Dette er forvaltningens egne interne regelverk som i prinsippet kan operere med andre, og også strengere, normer enn de som gjelder i forholdet mellom regjeringen og Stortinget. Riksrevisjonen legger riktignok i punkt 5.3 i rapportutkast til grunn at kravene i utredningsinstruksen er en konkretisering av bestemmelser i bevilgningsreglementet. Finansdepartementet er uenig i en slik betraktningssmåte. Fastsettelsen av slikt regelverk faller innenfor forvaltningens myndighetsområde etter Grunnloven § 3.

Det syn Finansdepartementet har gjort gjeldende ovenfor, ble også klart forutsatt av Stortinget i forbindelse med forberedelsen og vedtakelsen av instruks for Riksrevisjonen. I Innst. S. nr. 136 (2003–2004) punkt 2.8, uttalte således kontroll- og konstitusjonskomiteen bl.a.: "Komiteen vil videre understreke at det går et skille mellom de mål satt av Stortinget og mål satt av forvaltningen. Komiteen viser til at det er forvaltningsrevisjonens siktemål å kartlegge om Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt. Riksrevisjonen er ikke et revisjonsorgan for regjeringen. Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningens egne mål, regelverk som forvaltningen selv har fastsatt og vurderinger av hensiktsmessigheten av styringsverktøy og virkemidler bør derfor være knyttet opp til Stortingets vedtak og forutsetninger."

Finansdepartementet viser for øvrig til at Riksrevisjonen opprinnelig foreslo følgende ordlyd for den bestemmelsen som nå tilsvarer instruksens § 9 første ledd bokstav e):

"e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget samsvarer med offentlige utredningskrav..."

I sin uttalelse til Riksrevisjonens forslag til lov og instruks, uttalte Regjeringen Stoltenberg I

i brev av 30. april 2001 til Stortingets presidentskap bl.a.:

"Bokstav e forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at "beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget samsvarer med offentlige utredningskrav". Formuleringen "offentlige utredningskrav" kan også omfatte regelverk fastsatt av forvaltningen selv, til og med i form av instruks, som utredningsinstruksen. Etter Regjeringens syn bør det avgjørende i forhold til Stortinget være om beslutningsgrunnlaget reelt sett er tilstrekkelig. At det eventuelt kan påvises brudd på for eksempel utredningsinstruksen, bør ikke ha noen betydning dersom beslutningsgrunnlaget er kvalitetssikret på annen måte. Det bør derfor ikke være en oppgave for Riksrevisjonen å kontrollere brudd på administrativt fastsatte utredningskrav i tilfeller der dette ikke reelt sett har svekket beslutningsgrunnlaget. Det vises for øvrig til de synspunkter som er gjort gjeldende ovenfor om kontroll av at regelverk etterleves.

På denne bakgrunn mener Regjeringen at bestemmelsen i instruksutkastet § 3-1, bør omformuleres. Det bør gå tydeligere fram at forvaltningsrevisjonens siktemål utelukkende skal være å klarlegge om Stortingets vedtak og forutsetninger er fulgt opp. Det vises til forslag nedenfor i punkt 3.5."

På bakgrunn av den siterte uttalelsen, foreslo regjeringen Stoltenberg I følgende formulering av instruksen på dette punkt: "e) beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig..." Som kjent vedtok Stortinget instruksen med tilsvarende ordlyd.

Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at det er grunnlag for å benytte utredningsinstruksen eller annet internt regelverk i forvaltningen som revisjonskriterium ved vurderingen av spørsmålet om beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig utredet."

Etter regjeringens syn er NO_x-avgiften forberedt på en grundig måte der alle vesentlige forhold er vurdert. Finansdepartementet er derfor ikke enig i Riksrevisjonens vurdering av at beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er utilstrekkelig i denne saken, og kan ikke se hvilket grunnlag Riksrevisjonen reelt sett har for å trekke en slik konklusjon. Det kan synes som om Riksrevisjonen i sin undersøkelse kun har foretatt en formell avviksanalyse i forhold til statsforvaltningens interne regelverk uten at denne er knyttet opp mot Stortingets vedtak og forutsetninger. Vedrørende kvaliteten på det beslutningsgrunnlaget som regjeringen har basert sine forslag til Stortinget på i denne saken, synes det heller ikke som om Riksrevisjonen har pekt på konkrete brudd på normer, praksis eller spesielle forutsetninger fra Stortingets side.

Når det spesielt gjelder spørsmålet om alternative virkemidler, vises det til at Finansdepartementet under Riksrevisjonens intervju 30. august 2007, redegjorde for at berørte departementer under ledelse av Miljøverndepartementet i lengre tid hadde arbeidet med virkemidler overfor NO_x-utslipp. Miljøverndepartementet påpekte det samme i brev av 18. januar 2008 til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har spesielt stilt spørsmål ved om konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet, uten at det er angitt hva som i så fall skulle være å anse som utilstrekkelig. Konsekvensene av en avgift er rapportert til Stortinget i flere budsjett dokumenter, særlig fra sesjonen 2006–2007 fra Finansdepartementet og andre berørte departementer. Etter mitt syn ble alle vesentlige økonomiske forhold vurdert. Det var på grunnlag av de forventede konsekvensene for næringslivet Regjeringen foreslo bevilgninger til støtte til NO_x-reduserende tiltak på både skip og fiskefartøy (NO_xRED-ordningene), samt bevilgninger til Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd for å bidra til innovasjon og forskning på utvikling av NO_x-reduserende teknologier.

Det ble i forbindelse med regjeringens forslag til NO_x-avgift gitt klart uttrykk for at utslippseffekten av avgiften var usikker, og at det kunne være behov for å øke avgiftssatsen fram mot 2010 for å sikre oppfyllelse av Gøteborgprotokollen. Forutsetningene for avgiften ble endret ved at det i budsjettbehandlingen ble vedtatt et unntak for utslippskilder omfattet av miljøavtale med staten om gjennomføring av NO_x-reduserende tiltak i samsvar med et fastsatt miljømål. Fritakshjemmelen og de påfølgende forhandlingene om en miljøavtale, har trolig medført at avgiften ikke har hatt de virkninger på utslippet som Finansdepartementet hadde anslått med det foreslåtte avgiftsgrunnlaget og -satsen. Dette skyldes at aktørene i stor grad kan ha avventet gjennomføringen av tiltak i påvente av en inngåelse av en miljøavtale. "

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon av myndighetenes arbeid med reduksjon av NO_x-utslipp, hvor Norge i Gøteborgprotokollen har forpliktet seg til å redusere utslippene til å være maksimalt 156 000 tonn i 2010. Miljøverndepartementet er i tvil om det er hensiktsmessig å gjennomføre en undersøkelse om utslippsutvikling og virkemiddelbruk fram til 2005/2006, og påpeker at det er en prinsipiell svakhet og ubalanse i undersøkelsen at Riksrevisjonen ikke har analysert hele perioden fram til 2010. Departementet – og øvrige berørte departementer – har likevel, ifølge Miljøverndepartementet, vurdert Riksrevisjonens rapport og dokument til Stortinget.

Riksrevisjonen påpeker at Riksrevisjonen, ifølge lov og instruks skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Det vises i denne forbindelse også til Dokument nr. 14 (2002–2003), side 76, hvor det blant annet framgår at det ut fra en risikovurdering bør kunne være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon tidlig i en gjennomføringsfase.

Utvelgelse av forvaltningsrevisjonsprosjekter skal baseres på en vurdering av om saken enten er av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning. NO_x er en vesentlig forurensningskomponent som bidrar til skader på fisk, vegetasjon og

helse. NO_x transporteres langt fra utslippskilden før den avsettes, og omfattes derfor av internasjonale forpliktelser om å redusere langtransportert forurensning. Gjennom Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere NO_x-utslippene, men det er fortsatt betydelig risiko for at målene ikke nås innen 2010.

Riksrevisjonen bemerker videre at sannsynligheten for måloppnåelse fram i tid i undersøkelsen er vurdert ut fra vedtatt virkemiddelbruk per desember 2007. Til grunn for denne vurderingen ligger anslått effekt av NO_x-avgiften i 2010, slik saken ble presentert for Stortinget i forbindelse med behandlingen av avgiften. Riksrevisjonen er derfor av den oppfatning at det er tatt hensyn til bruk av virkemidler også etter 2006 i vurderingen av sannsynlighet for måloppnåelse.

Riksrevisjonen er for øvrig enig med Miljøverndepartementet i at det er mest korrekt å vurdere sannsynlighet for måloppnåelse i 2010 ut fra framskrivninger i 2010 og ikke ut fra utslippene i 2006. For å oppfylle utslippsforpliktelsen for NO_x må utslippene reduseres med 39 000 tonn i 2010 i forhold til utslippene i 2006, mens de må reduseres med 37 000 tonn i forhold til framskrivningene for 2010 gitt i nasjonalbudsjettet for 2008. Denne forskjellen på 2 000 tonn mener Riksrevisjonen er ubetydelig for vurdering av sannsynlighet for oppfyllelse av forpliktelsen. Riksrevisjonen har merket seg at regjeringen vil legge fram nye framskrivninger høsten 2008.

Miljøverndepartementet peker på at aktuelle tiltak og virkemidler for reduksjon av NO_x-utslipp berører mange samfunnssektorer og sektormyndigheter, og at det er spesielle utfordringer knyttet til at Norge har store NO_x-utslipp fra skip i innenriksfart og fiskefartøy. Riksrevisjonen er innforstått med at arbeidet med å utrede og planlegge virkemidler for utslipp av NO_x derfor har vært krevende, og har i sin undersøkelse også lagt vekt på at ulike prioriteringer sektormyndighetene imellom bidro til å gjøre dette arbeidet vanskelig.

Riksrevisjonen understreker samtidig Miljøverndepartementets overordnede ansvar for at Norge overholder NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen, og har lagt til grunn at dette også innebærer et ansvar for å ta initiativ til og lede tverrsektorielle arbeidsprosesser, for framdriften i arbeidet og for at arbeidet resulterer i et beslutningsgrunnlag for valg av virkemidler.

Undersøkelsen viser at det interdepartementale arbeidet for reduksjon av NO_x-utslipp under ledelse av Miljøverndepartementet ble preget av manglende framdrift og resultater. Undersøkelsen viser videre at arbeidet heller ikke resulterte i noe helhetlig beslutningsgrunnlag for politiske valg og prioriteringer. Sluttresultatene fra arbeidet inneholdt i hovedsak en

beskrivelse av aktuelle virkemidler, uten konklusjoner, anbefalinger eller et helhetlig opplegg for måloppnåelse. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad har ivarettatt sitt overordnede ansvar for å sikre at Norge overholder NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Riksrevisjonen merker seg i den forbindelse at Miljøverndepartementet erkjenner at Norge ville vært i en bedre stilling med hensyn til å overholde NO_x-forpliktelsen fra 2010, dersom departementet hadde hatt mer fortgang i virkemiddelarbeidet.

Riksrevisjonen er videre innforstått med at bruk av forurensningsloven, herunder gjennomføring av kravet i EUs direktiv om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet) om beste tilgjengelige teknikker (BAT), må bero på en analyse av faktiske reduksjonsmuligheter i den enkelte virksomhet, og at forurensningsloven har retningslinjer og rammer for omgjøring av vedtak. Miljøverndepartementet påpeker at en slik vurdering for den enkelte virksomhet ikke omtales i undersøkelsen. Til dette bemerker Riksrevisjonen at det i undersøkelsen er lagt til grunn de virkemidlene myndighetene selv har framhevet i stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner som sentrale for å redusere utslipp. Miljøverndepartementet har framhevet at bruk av forurensningsloven i fastlandsindustrien og for energianleggene offshore er viktig for å oppfylle Gøteborgprotokollen. Undersøkelsen viser imidlertid at bruk av forurensningsloven i liten grad har bidratt til reduksjoner fra disse kildene. Riksrevisjonen stiller derfor fortsatt spørsmål ved om miljømyndighetene har benyttet forurensningsloven tilstrekkelig for å redusere utslippene.

Riksrevisjonen er innforstått med at samfunnsøkonomiske hensyn og hensynet til kostnadseffektivitet er sentrale elementer i myndighetsutøvelsen fra petroleumsmyndighetenes side. Riksrevisjonen er også innforstått med at hensynet til kostnadseffektivitet ble vektlagt i forbindelse med Stortingets samtykke til ratifikasjon av Gøteborgprotokollen. Riksrevisjonen peker samtidig på at Stortinget også la vekt på at forpliktelsene i protokollen skulle oppfylles på en styringseffektiv måte, noe som innebærer at virkemiddelbruken skal sikre at NO_x-forpliktelsen nås innen 2010. I tillegg var Stortinget også opptatt av at virkemidler og tiltak ikke skulle føre til konkurransevridning for norsk industri og næringsliv. Etter Riksrevisjonens oppfatning innebærer dette at myndighetene må balansere de tre hensynene på en god måte.

Som det framgår av Riksrevisjonens bemerkninger, er Riksrevisjonen også innforstått med at petroleumsmyndighetene foretar selvstendige vurderinger av utbyggingsplaner for installasjoner offshore, og at

det i den forbindelse stilles krav og vilkår om bruk av lavNO_x-teknologi på energianleggene på installasjonene. Riksrevisjonens undersøkelse viser at myndighetene i liten grad stiller krav og vilkår utover hva selskapene mener er teknisk og økonomisk mulig når det gjelder bruk av slik teknologi. Riksrevisjonen har dessuten merket seg at slike krav og vilkår sjelden formuleres eksplisitt i det formelle dokumentet for godkjenning av utbyggers planer, og at forventninger fra myndighetens side om bruk av lavNO_x-teknologi for en stor del formuleres i dialog mellom myndigheter og selskaper før ferdigstillingen av planene.

Petroleumsmyndighetene har selv framhevet adgangen til å stille krav og vilkår i forbindelse med godkjenning av rettighetshavers plan for utbygging og drift som sentralt virkemiddel for å påvirke de tekniske løsningene på utbyggingene. Myndighetene og næringen har framhevet bruk av lavNO_x-teknologi på energianleggene som det mest effektive tiltaket for å redusere NO_x-utslipp fra energianleggene. Riksrevisjonen konstaterer at lavNO_x-teknologi er anvendt på 34 av totalt 167 turbiner for energiproduksjon på sokkelen. Det konstateres at lavNO_x-teknologi er anvendt på samtlige gassdrevne turbiner installert etter 2000, men samtidig at teknologien ennå ikke er ansett som kommersielt tilgjengelig for kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner. Riksrevisjonen har merket seg at lavNO_x-teknologi på kombinerte turbiner nå er under utprøving på Volvelfeltet og også vil bli testet ut på Alvheimfeltet når dette starter opp i 2008.

Som det også framgår av Riksrevisjonens bemerkninger, er Riksrevisjonen innforstått med at krav og vilkår om bruk av teknologi fra myndighetenes side må ta høyde for at aktuell teknologi er utviklet. Riksrevisjonen har samtidig lagt til grunn at utviklingen av aktuell teknologi er avhengig av at den aktivt blir etterspurt av selskapene, og anser myndighetens påtrykk overfor selskapene, gjennom bruk av adgangen til å stille krav og vilkår i forbindelse med godkjenning av utbyggingsplaner, som en viktig forutsetning for at lavNO_x-teknologi blir utviklet, utprøvd og tatt i bruk.

Riksrevisjonen konstaterer at de totale utslippene av NO_x fra energianlegg på sokkelen har økt med 15 prosent fra 2000 til 2005. Det konstateres også at utslippskoeffisienten for naturgass, som angir hvor mye NO_x som slippes ut per mengde brennstoff som benyttes, i samme periode økte med fire prosent.

Riksrevisjonen stiller fortsatt spørsmål ved om selskapenes vurderinger og behov tillegges for stor vekt i forhold til overordnede miljøhensyn, og om formulering av eksplisitte krav og vilkår i mer formelle former ville gitt et mer effektivt påtrykk for at lavNO_x-teknologi blir tatt i bruk.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at petroleumsmyndighetene har identifisert flere kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner som kan bygges om til rene gassdrevne turbiner med lavNO_x-teknologi, og registrerer også at det ble stilt krav om dette ved utbyggingen av Kvitebjørn. Riksrevisjonen merker seg samtidig at det særlig er ved bruk av kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner at myndighetene stiller krav om tilrettelegging for ettermontering av lavNO_x-teknologi. I og med at teknologien ennå ikke er å anse som kommersielt tilgjengelig for denne turbintypen, er det fortsatt grunn til å stille spørsmål ved om muligheten for ombygging av kombinerte gass- og dieseldrevne turbiner til rene gassdrevne turbiner med lavNO_x-teknologi er utnyttet i tilstrekkelig grad.

Miljøverndepartementet viser for øvrig til at NO_x-avgiften, etter regjeringens syn, er forberedt på en grundig måte hvor alle forhold er vurdert. Miljøverndepartementet viser også til at Finansdepartementet ikke er enig i Riksrevisjonens vurdering av at beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er utilstrekkelig.

Etter Miljøverndepartementets oppfatning ble behovet for utredning av alternative virkemidler ivarettatt gjennom det interdepartementale arbeidet. Til dette bemerker Riksrevisjonen at arbeidet ikke resulterte i noe forslag om avgift, og at avgift som virkemiddel ikke sto sentralt i det interdepartementale arbeidet med å utrede og vurdere virkemidler for reduksjon av NO_x-utslippene. Det kan videre ikke dokumenteres at spørsmålet om avgift har vært gjenstand for konkret vurdering i forhold til andre virkemidler. Det kan heller ikke dokumenteres at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor i dette tilfellet ikke utarbeidet en helhetlig og dekkende utredning, hvor alle sider ved avgiften er vurdert opp mot andre virkemidler som også er nødvendige for å nå utslippsmålet i 2010. Det at Stortinget i tilknytning til avgiftsvedtaket åpnet for en miljøavtale som alternativ til avgiften, kan etter Riksrevisjonens vurdering også være en indikasjon på at alternative virkemidler til avgiften burde vært utredet før behandlingen av avgiftsspørsmålet i Stortinget. Riksrevisjonen viser i denne forbindelse til Grunnloven § 82 om regjeringens opplysningsplikt og Innst. S. nr. 126 (2007-2008) hvor kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker viktigheten av at Stortinget til enhver tid blir kjent med alvorlige faglige innvendinger, usikkerhetsfaktorer og eventuelle alvorlige sideeffekter av de vedtak man innbys til å treffe.

Riksrevisjonen legger for øvrig til at undersøkelsen selvfølgelig er gjennomført innenfor de rammer lov og instruks fastsetter for Riksrevisjonens arbeid. Riksrevisjonen bemerker i den forbindelse at revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene

og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. Det er derfor åpenbart at Riksrevisjonen også må kunne benytte utredningsinstruksen som et revisjonskriterium for å vurdere om beslutningsgrunnlaget for Stortinget er tilstrekkelig, jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet av 11. mars 2004 § 9 e og Innst. S. nr. 136 (2003-2004). Etter Riksrevisjonens vurdering er det verken i forarbeidene til riksrevisjonsloven eller -instruksen noen indikasjoner som tilsier noe annet. Riksrevisjonen har imidlertid foretatt sin vurdering ut fra Stortingets krav om at en sak skal være utredet slik at Stortinget får en helhetlig og dekkende vurdering av alle nødvendige forhold.

Miljøverndepartementet viser til at det er oppnådd enighet med 14 næringsorganisasjoner om innholdet i en miljøavtale der organisasjonene har forpliktet seg til å redusere NO_x-utslipp. Miljøavtalen må godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Riksrevisjonen konstaterer at avtalen mellom staten og næringsorganisasjonene ennå ikke er undertegnet, og at departementet fortsatt arbeider med å få avtalen godkjent av ESA. Riksrevisjonen har også merket seg at det i avtalen gis anledning til å fullføre inntil 7 000 tonn av utslippsreduksjonen i 2011.

NO_x-avgiften ble i utgangspunktet satt for lavt for alene å sikre oppfyllelse av NO_x-forpliktelsen innen 2010. Riksrevisjonen har i den forbindelse også merket seg Miljøverndepartementets påpekning av at avgiften, som følge av de pågående forhandlingene om en miljøavtale, trolig heller ikke har hatt de virkninger på utslippene som ble anslått.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Miljøverndepartementet mener avtalen med næringsorganisasjonene vil gi de nødvendige utslippsreduksjonene, og samtidig at regjeringen nå vurderer hvilke ytterligere utslippsreduksjoner som kan gjennomføres på kilder som ikke omfattes av avtalen.

Siden det er omfattende tiltak som må gjennomføres i løpet av kort tid, og det fortsatt er usikkerhet knyttet til virkemidlene, mener Riksrevisjonen det er lite sannsynlig at Norge vil oppfylle NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen innen 2010. Riksrevisjonen vil følge utviklingen nøye fram mot 2010 og følge opp departementets arbeid med reduksjon av NO_x-utslipp i Dokument nr. 3:1.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folke-

parti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NO_x-utslipp som gir en fin faglig oversikt innenfor et komplisert område.

Komiteen merker seg at Norge i 1999 undertegnet Gøteborgprotokollen om reduksjon av gasser inkludert nitrogenoksider (NO_x), som fører til forsurening, overgjødsling og bakkenært ozon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at utslipp av nitrogendioksider utgjør et alvorlig forurensningsproblem som er viktig å løse både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Flertallet viser til at Gøteborgprotokollen ble inngått i 1999, og at Norge ville vært i en bedre stilling med hensyn til å nå forpliktelsene dersom det hadde vært mer fortgang i arbeidet på et tidligere stadium.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med at det er lite sannsynlig at Norge vil oppfylle forpliktelsen i Gøteborgprotokollen om reduksjon av NO_x-utslipp ned til 156 000 tonn innen 2010. I perioden fra 2000 til 2006 ble utslippene redusert med 18 000 tonn, og for å kunne oppfylle forpliktelsen må utslippene som i 2006 var på 195 000 tonn, reduseres med ytterligere 39 000 tonn NO_x. Komiteen er derfor enig i Riksrevisjonens kritiske spørsmål om Miljøverndepartementet har ivarettatt sitt overordnede ansvar for at Norge kan innfri sine NO_x-forpliktelser på en hensiktsmessig måte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at målet om å innfri Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen står fast, og forutsetter at Regjeringen setter i verk virkemidler med sikte på å innfri utslippsforpliktelsene.

Flertallet viser til at NO_x-avgiften kom på plass i 2007 og at det i Budsjettinnstillingen for 2007, Budsjett-innst. S. nr. 1 (2006-2007), ble gitt adgang til avgiftsunntak for de bedriftene som inngår miljøavtaler med staten med konkrete tidfestede utslippsreduksjoner.

Flertallet deler Riksrevisjonens vurderinger med hensyn til at det ikke ble utarbeidet en helhetlig og dekkende utredning, hvor alle sider ved avgiften ble vurdert opp mot andre virkemidler som også er nødvendige for å nå utslippsmålet i 2010.

Flertallet mener det er grunn til å merke seg Miljøverndepartementets påpekning av at avgiften, som følge av de pågående forhandlingene om en mil-

jøavtale, trolig heller ikke har hatt de virkninger på utslippene som ble anslått.

Flertallet mener likevel det er positivt med virkemidler som NO_x-avgiften og den nylig inngåtte avtalen mellom Miljøverndepartementet og 14 næringsorganisasjoner. Det overordnede målet med miljøavtalen er basert på at Norge kan oppfylle utslippsforpliktelsene i Gøteborgprotokollen. Basert på utslippsframskrivninger for 2010 innebærer dette en forpliktelse til å redusere NO_x-utslippene med 30 000 tonn fordelt som tallfestede forpliktelser for 2008, 2009 og 2010. Utslippsreduksjonsforpliktelsen for 2010 skal i henhold til avtalen være fullt ut gjennomført innen utgangen av 2011.

Flertallet merker seg at Regjeringen nå vurderer hvilke ytterligere utslippsreduksjoner som kan gjennomføres på kilder som ikke omfattes av avtalen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til merknadene fra Kristelig Folkeparti og Venstre i Innst. S. nr. 132 (2007-2008) der det ble understreket at Norge per i dag er langt unna målet om 29 pst. reduksjon av NO_x-utslipp innen 2010 i forhold til 1990-nivå, og det heter videre:

"Disse medlemmer er glad for den nylig fremforhandlede avtalen mellom staten og 14 næringsorganisasjoner om reduksjon av NO_x. Tiden er imidlertid for kort til at avtalen vil redusere norske utslipp tilstrekkelig i tråd med Norges forpliktelser innen 2010.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen frem til i dag har satset alt på ett kort - en NO_x-avgift som ikke virker - i stedet for å følge opp regjeringen Bondeviks strategi i St.meld. nr. 21 (2004-2005). I denne strategien ble styringseffektivitet lagt til grunn for å sikre at de valgte virkemidler oppfylte utslippsmålet innen 2010. Strategien la til grunn valg av de mest effektive tiltakene for å nå utslippsmålet, med tilrettelegging for fleksible løsninger og et mest mulig tverrsektorielt system med avgifter differensiert etter utslipp av NO_x og/eller tredjepartsløsninger. Denne strategien åpnet også for direkte pålegg og krav finansiert ved hjelp av tredjepartsløsninger. ...

... Disse medlemmer mener Regjeringen nå må satse mer på styringseffektive virkemidler for reduksjon av NO_x-utslipp, som gjør at Norge innfrir forpliktelsene etter Gøteborgprotokollen."

Dette medlem vil peke på at dersom denne strategien med valg av de mest effektive virkemidlene var blitt fulgt opp av den nåværende regjering, ville vi i dag hatt et bedre utgangspunkt for å nå målene.

Komiteen har merket seg at undersøkelsen er grundig analysert og dokumentert med statistiske data fra SSB supplert med nødvendige dokumenter, møter og intervjuer. Det fremkommer at de viktigste utslippskildene i Norge er alle skip i norske farvann, offshore petroleumsvirksomhet, vegtrafikk og fast-

landsindustri. Komiteen ser at skipstrafikken og offshorevirksomheten har vist økende utslippsmengder mens NO_x -utslippene fra vegtrafikk og fastlandsindustri er avtagende.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens konklusjoner som viser at det interdepartementale arbeidet under ledelse av Miljøverndepartementet som har ansvaret for å utrede de nødvendige virkemidler for å redusere NO_x -utslippene, er blitt preget av manglende fremdrift og ikke minst resultater. Videre har komiteen merket seg Riksrevisjonens klare konklusjon som understreker mangel på virkemiddelbruk eller et helhetlig beslutningsgrunnlag for politiske valg og prioriteringer.

Komiteen registrerer undersøkelsen slik at virkemiddelbruken overfor de viktigste utslippskildene bare i begrenset grad har bidratt til reduksjoner i utslippene. Slik undersøkelsen fremlegges, ser komiteen at myndighetene ikke har benyttet den muligheten de har til å fastsette nasjonale utslippskrav til skip etter sjødyktighetsloven, samt at bruk av forurensningsloven i liten grad har bidratt til å redusere utslippene fra petroleumssektoren offshore og fastlandsindustrien. Komiteen ser at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om myndighetene ved behandlingen av planer for utbygging og drift av installasjoner på sokkelen, har utnyttet muligheten til å stille krav om bruk av lav NO_x -teknologi på energianleggene.

Komiteen viser til det som fremkommer i undersøkelsen om at den vesentlige årsak til den store reduksjonen av NO_x -utslippene i vegtrafikken, er forårsaket av de innførte Euro-krav i EU-direktivene for kjøretøyforskrifter som skjer hurtig ved fornyelse av bilparken i EU og EØS-landene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at figur 2 i Riksrevisjonenes undersøkelse fremstiller de totale NO_x -utslipp i tonn og ikke i tonn/miles. Da skipsfarten i forhold til vegtrafikken transporterer volumvarer, vil NO_x -utslipp relatert til tonn/miles vise at skipsfarten er mer NO_x -utslippsvennlig pr. transportert tonn enn andre transportformer. Disse medlemmer ønsker også å fokusere på opplysninger mottatt fra en av verdens største produsenter av skipsmotorer som bekrefter at det er lite man kan gjøre for å redusere NO_x -utslipp for eldre skipsmotorer uten nye store investeringer. Samtidig må myndighetene ha i tankene at de NO_x -reduserende tiltak i mange tilfeller forringer skipsmotorens virkningsgrad – som igjen betyr økt bunkersforbruk på 4–6 prosent med tilsvarende økt CO_2 -utslipp.

I forhold til bilens levealder har skip og spesielt passasjer- og tørrlasteskip, en levealder på opp til 30

til 40 år. Av denne årsak ser disse medlemmer at tregheten i fornyelsen av flåten har et annet tidsperspektiv enn bilparken, men NO_x -effekten fra skip vil få større effekt i forbindelse med flåtefornyelsen i årene fremover, da de store internasjonale skipsmotorfabrikker har gjort et banebrytende arbeid med å redusere NO_x -utslippene på de nye skipsmotorene som vil bli levert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti stiller spørsmål ved forskjellsbehandlingen mellom den norske fiskeflåten og kystfarten med blant annet hurtigruteskipene og den internasjonale skips-, cruise- og ferjetrafikk ut fra norske havner, som overhodet ikke blir belastet med NO_x -avgift. Slik disse medlemmer oppfatter situasjonen, medfører dette en betydelig konkurransevridding hvor norske interesser og næringer blir skadelidende. Mens kystfart og fiske lider med økt avgiftsbelastning, slipper på den annen side de daglige og mange fergeavganger fra norske havner til Tyskland og Danmark samt den sterkt økende cruisetrafikken i norske farvann disse økonomiske belastninger – et forhold som disse medlemmer håper kan rettes opp idet NO_x -avgiftene i seg selv ikke reduserer utslippene, men utviklingen i teknologien og fornyelse av flåten.

Komiteen merker seg at offshore petroleumsvirksomhet står for drøye 30 pst. av de nasjonale utslippene, hvor energianleggene står for 90 pst. mens avbrenningen av gasser (fakling) bidrar til 10 pst. av utslippene. Bruk av lav NO_x -teknologi offshore er det mest effektive av tiltakene, og komiteen registrerer myndighetenes godkjenning av operatørenes plan for utbygging og drift (PUD) som et sentralt virkemiddel for å regulere NO_x -utslippene fra offshoresektoren.

På samme måte som skipsmotorer har komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre merket seg at en reduksjon av NO_x -utslippene offshore, automatisk vil medføre et økt utslipp av CO_2 .

Komiteen viser til at det etter fremlegging av Riksrevisjonens rapport er etablert et NO_x -fond for næringslivet. Komiteen viser til at etter at Stortinget i desember 2006 gjorde vedtak om å etablere en fondsordning, tok det lang tid å få etablert et mandat for forhandlingene, og at dette ikke kom på plass før høsten 2007. Etter at enighet ble oppnådd i januar 2008 om hovedpunktene i en avtale, har Miljøverndepartementet brukt lang tid på å få ferdig notifikasjonen til ESA, slik at avtalen kunne undertegnes først 14. mai d.å. Komiteen viser til at det på grunn

av disse forhold ikke har vært mulig for Riksrevisjonen å vurdere virkningen av en slik ordning. Komiteen har grunn til å tro at denne ordningen vil virke positivt på reduksjonen av norske NO_x-utslipp.

På denne bakgrunn vil komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti antyde at den foreslåtte prøvetiden for NO_x-fondordningen er noe kort.

Disse medlemmer stiller også, som Riksrevisjonen, spørsmål ved om Norge fortsatt kan påberope seg å være et foregangsland innen arbeidet med å begrense langtransportert luftforurensning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre-

parti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ser fram til at Regjeringen legger fram nye framskrivninger av NO_x-utslippene høsten 2008 og at Riksrevisjonen følger denne saken videre.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:9 (2007–2008) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetsutøvelse for reduksjon av NO_x-utslipp – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. juni 2008

Lodve Solholm

leder

Carl I. Hagen

ordfører

