



# Innst. O. nr. 33

(2004-2005)

## Innstilling til Odelstinget fra energi- og miljøkomiteen

Ot.prp. nr. 13 (2004-2005)

### Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Til Odelstinget

#### SAMMENDRAG

Miljøverndepartementet foreslår i proposisjonen lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven). Det foreslås samtidig endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Bakgrunnen for klimakvoteloven er St.meld. nr. 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen om klima), og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. S. nr. 240 (2001-2002).

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen flere endringer i forhold til det kvotesystemet som er skissert i Tilleggsmeldingen om klima. Endringene er først og fremst gjort for å tilpasse det nasjonale kvotesystemet til direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet).

Regjeringen legger opp til at det norske kvotesystemet skal knyttes opp mot EUs kvotesystem, og har tatt initiativ til forhandlinger med Europakommisjonen med tanke på å komme fram til en avtale om gjensidig anerkjennelse av kvoter mellom det norske kvotesystemet og EUs kvotesystem.

Regjeringen legger opp til at energianlegget på Snøhvit ilegges CO<sub>2</sub>-avgift for perioden i det tidlige norske kvotesystemet, dette energianlegget vil derfor ikke få kvoteplikt.

Regjeringen foreslår at kvotene skal være fritt omsettelige. Også aktører som ikke selv har kvoteplikt, skal ha adgang til å kjøpe og selge kvoter. Regjeringen åpner for at det i forskrift skal gis nærmere bestemmelser om bruk av kvoter utstedt i andre land samt kvoter utstedt under Kyotoprotokollen. For perioden 2005-2007 vil Regjeringen anerkjenne kvoter utstedt i EU, samt på nærmere vilkår sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen til oppgjør i forhold til kvoteplikten i det norske systemet. Regjeringen legger opp til å innføre tilsvarende regler for bruk av utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen som EU har for sitt kvotesystem i 2005-2007.

#### Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen

Det nasjonale systemet for kvotehandel skal kunne innpasses innenfor rammene av Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Kvotesystemet skal bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen, - Norge vil være forpliktet til å sørge for at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008-2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 pst. høyere enn i 1990. Et sentralt element er Kyoto-mekanismene som åpner for handel med utslippskvoter mellom industriland og ulike former for prosjektbasert samarbeid mellom industrilandene (felles gjennomføring) eller mellom industriland og utviklingsland (Den grønne utviklingsmekanismen).

Kyotoprotokollen vil først og fremst gi rammer fra 2008, men en del av regelverket under denne vil være relevant i forhold til elementer i det systemet som foreslås allerede fra 2005. Dette gjelder blant annet bruk av utslippsenheter fra Kyoto-mekanismene og etablering av et kvoteregister. Konvensjonen og protokollen, samt regelverket under protokollen, er beskrevet bl.a. i St.prp. nr. 49 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av

11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.

I proposisjonen her om klimakvoteloven er først og fremst de elementene som har betydning for kvotesystemet fra 2005-2007, omtalt.

### Lovens formål

Formålet med klimakvoteloven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Den foreslåtte avgrensningen av kvotesystemet innebærer at systemet i perioden 2005-2007 vil rette seg mot CO<sub>2</sub>-utslipp fra kilder som i dag i liten grad har incentiver til å begrense sine utslipp.

Det vises i proposisjonen til at handel med utslippkvoter kan sees på som en videreutvikling av dagens system med bruk av både avgifter og utslippstillatelser etter forurensningsloven. Et kvotesystem gir i prinsippet god sikkerhet for at et nasjonalt fastsatt mål om begrensninger i utslipp fra virksomhet som omfattes av systemet nås til fastsatt tid. Dette skyldes at myndighetene i utgangspunktet kan fastsette den totale utslippsmengden som skal tillates fra virksomhet som omfattes av kvotesystemet. Det foreslås at aktører som har hatt klimagassutslipp som er omfattet av systemet, hvert år må innlevere dokumentasjon for utslippsmengde og kvoter tilsvarende utslippene. Har noen hatt høyere utslipp enn de har fått tildelt kvoter, må de kjøpe kvoter i markedet. Den totale mengden kvoter i Norge består av den mengden kvoter staten utsteder til de kvotepliktige aktørene, aktørenes nettokjøp eller -salg av kvoter internasjonalt og kvoter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen.

I et system for kvotehandel gis det adgang til å omsette utslippsrettigheter. Sikkerheten for at de samlede kvotepliktige utslippene begrenses i tråd med et fastsatt mål er imidlertid den samme som ved tradisjonelle utslippskonsesjoner.

Styringseffektivitet er et viktig hensyn for perioden 2008-2012, der Norge har et kvantitativt mål gjennom den internasjonale forpliktelsen under Kyoto-protokollen. For perioden 2005-2007 har ikke Norge noen absolutt klimaforpliktelse, så målsettingen om klimagassreduksjoner i kvotesystemet for denne perioden vil derfor ta utgangspunkt i behovet for reduksjoner i forhold til utslippsforpliktelsen under protokollen.

Departementet ønsker å unngå at virksomhet som ventes å være lønnsom med en internasjonal kvotepris i Kyotoperioden, nedlegges på grunn av særlig høye klimakostnader før 2008. Kvotesystemet vil likevel skjerpe virkemiddelbruken overfor den berørte industrien, som hittil bare i liten grad har hatt klimavirkemidler. Det vises til at kvotesystemet vil inne-

bære et skritt i retning av likebehandling mellom ulike utslippskilder.

### Omfanget av kvotesystemet

#### *Avgrensningen av kvotepliktige utslipp*

Regjeringen foreslår at det norske kvotesystemet for 2005-2007 skal omfatte utslipp av CO<sub>2</sub> som ikke har CO<sub>2</sub>-avgift og som ville fått kvoteplikt i henhold til EUs kvotedirektiv. Dette innebærer at det blir kvoteplikt for virksomheter innenfor følgende bransjer, jf. § 3 i lovforslaget:

- energiproduksjon (i praksis først og fremst bruk av naturgass til energiformål blant annet i gasskraftverk og innenfor bransjene ilandføring av olje og gass, gassraffinering og petrokjemi)
- oljeraffinering
- produksjon av koks
- produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm
- produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.

I 2003 utgjorde CO<sub>2</sub>-utslippene fra bedriftene som vil få kvoteplikt ca. 6,1 millioner tonn, eller i underkant av 11 pst. av Norges samlede klimagassutslipp. Gjennom dialog med prosessindustrien har Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL) forhandlet fram en overenskomst som sikrer at den delen av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt i denne omgang, likevel forplikter seg til å redusere klimagassutslippene innen utgangen av 2007.

Omfanget av det tidlige kvotesystemet sees i sammenheng med overenskomsten med prosessindustrien, som sikrer utslippsreduksjoner også i sektorer uten CO<sub>2</sub>-avgift, som ikke vil bli omfattet av kvotesystemet. Overenskomsten gjelder utslipp av alle seks typer klimagasser som dekkes av Kyoto-protokollen, blant annet fra aluminiums-, ferrolegerings-, karbon-, mineralgjødsels- og karbidindustri. Sammen med det tidlige kvotesystemet dekker det tallfestede utslippsmålet i overenskomsten utslipp som i 2001 utgjorde over 15 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, eller om lag 27 pst. av de norske klimagassutslippene. Tilsvarende tall for 2003 er fjorten millioner tonn og i underkant av 25 pst. Overenskomsten mellom Regjeringen og prosessindustrien er nærmere omtalt i proposisjonen, og i vedlegg til proposisjonen er det tatt med de bedrifter som er omfattet av overenskomsten.

Regjeringen foreslår at utslipp som allerede har CO<sub>2</sub>-avgift, ikke skal få kvoteplikt i perioden 2005-2007. De viktigste bransjene som har utslipp med

CO<sub>2</sub>-avgift og dermed ikke vil bli omfattet av kvotesystemet, er energianleggene på kontinentalsokkelen og treforedlingsindustrien.

Regjeringen legger opp til at det norske kvotesystemet i hovedsak skal følge EU-direktivets kapasitetsgrenser. For å unngå uheldige utslag, for eksempel i form av ulike konkurransevilkår mellom bedrifter i enkelte bransjer i Norge, vil det likevel i en del tilfeller være hensiktsmessig å fravike disse kapasitetsgrensene. På denne bakgrunn har Regjeringen valgt ikke å innarbeide bestemmelser om kapasitetsgrenser i § 3 i lovforslaget. Slike bestemmelser vil imidlertid bli gitt i forskrift.

Regjeringen foreslår at det norske kvotesystemet blir tilpasset bestemmelsene i EU-direktivet også når det gjelder omfang. I denne vurderingen er det blant annet lagt vekt på ønskeligheten av å få adgang til et stort og likvid kvotemarked, samt den berørte industriens ønske om tilsvarende rammebetingelser som sine konkurrenter ellers i Europa.

Det foreslåtte kvotesystemet 2005-2007 vil dekke noe over 10 pst. av klimagassutslippene, og blir dermed smalere enn det systemet som ble skissert i Tilleggsmeldingen om klima, og som ville ha dekket i underkant av 30 pst. Forskjellen i omfang skyldes først og fremst at det nå foreslås kvoteplikt for færre bedrifter. Avgrensningen av kvoteplikten i perioden 2005-2007 til bare å gjelde for CO<sub>2</sub>, og ikke de andre klimagassene under Kyotoprotokollen, har ifølge proposisjonen liten tallmessig betydning. Dette skyldes at bedriftene som får kvoteplikt, bare har ubetydelige utslipp av klimagasser utenom CO<sub>2</sub>.

Det gis i proposisjonen en omtale av de ulike gruppene av kvotepliktige enheter, slik de er beskrevet i lovforslaget § 3 første ledd.

Regjeringen legger opp til at utslipp fra virksomhet på Svalbard foreløpig ikke gis kvoteplikt i kvotesystemet.

Den kvotepliktige enheten vil være rettssubjektet som forårsaker utslippene. Med rettssubjektet menes den ansvarlige for utslippet i henhold til direktiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktiv) og forurensningsloven.

Regjeringen mener det er prinsipielt riktig å legge kvoteplikten på den aktøren som forårsaker utslippene og dermed har størst mulighet til å påvirke dem.

### **Forholdet til forurensningsloven**

Utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser faller inn under definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6 og omfattes dermed av forurensningslovens virkeområde. Det er hensiktsmessig å ha en helhetlig og samlet regulering i forurensningsloven av alle forurensende utslipp. Det foreslås derfor at ut-

slipp av CO<sub>2</sub> som utløser kvoteplikt i henhold til forslag til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser, fortsatt skal være omfattet av forurensningslovens virkeområde, slik at reglene i forurensningsloven gjelder for utslippet med mindre annet er særskilt bestemt.

Siden kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub> ikke tas ut av forurensningsloven, må den kvotepliktige i tillegg til å innlevere kvoter tilsvarende sine utslipp, også ha utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. For at det ikke skal være noen tvil om plikten til å inneha utslippstillatelse etter forurensningsloven, er plikten nedfelt i lovforslaget § 4. Lovforslaget § 4 er i tråd med kvotedirektivets artikkel 4, som krever at medlemslandene sørger for at ingen driver kvotepliktig virksomhet uten å ha utslippstillatelse for sine klimagassutslipp.

Det forutsettes at vedtak om utslippstillatelse for CO<sub>2</sub> samordnes med vedtak om tillatelse til andre forurensende utslipp fra samme virksomhet. Også dette er i tråd med kvotedirektivet, jf. artikkel 8. På denne måten sikrer man at alle forurensende utslipp til luft, vann og jord fra en og samme virksomhet samles i én tillatelse, gitt av én myndighet, slik også direktiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktiv) legger opp til.

Departementet legger til grunn at plikten til å levere kvoter etter klimakvoteloven skal utgjøre det sentrale virkemidlet for å begrense utslipp av CO<sub>2</sub> fra virksomhet som omfattes av forslaget til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser. Forurensningsloven § 11 fjerde ledd forutsetter at søknader om tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning, avgjøres på bakgrunn av en konkret og skjønnsmessig vurdering, der "det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre". I kvotesystemet er utgangspunktet at de forurensningsmessige ulempene knyttet til utslipp av CO<sub>2</sub> skal vurderes i forbindelse med fastsettelsen av samlet kvotemengde, som er et uttrykk for hvor mye utslippene av CO<sub>2</sub> fra kvotepliktige aktører totalt sett skal begrenses og dermed den miljømessige målsettingen i kvotesystemet.

Det foreslås i proposisjonen et system der den ansvarlige for kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub> etter søknad vil få en tillatelse til utslipp av CO<sub>2</sub>, så framtidig godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere sine utslipp av CO<sub>2</sub> på en tilfredsstillende måte. Det vil fortsatt være adgang til å stille energi-effektivitetskrav og teknologikrav i en utslippstillatelse, men at bruk av teknologikrav for å begrense utslipp av CO<sub>2</sub> i praksis bare framstår som aktuelt i for-

hold til nye gasskraftverk. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen.

### **Vilkår i tillatelsen**

Regjeringen foreslår at det i kvotesystemet settes et samlet tak for de kvotepliktiges utslipp av CO<sub>2</sub>. Et sentralt formål med kvotesystemet er å stimulere til at utslippsreduksjonene foretas der de er billigst. Kostnadseffektive løsninger oppnås gjennom et fleksibelt system der bedrifter som reduserer sine utslipp, får frigjort kvoter som de kan selge til bedrifter som har uforandrede eller økte utslipp. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier at det ikke settes grenseverdier for utslipp av CO<sub>2</sub> som må oppfylles ved den enkelte bedriften. Dette er lagt til grunn i forslaget til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11. Løsningen som er valgt er i tråd med kvotedirektivet. Kvotedirektivets artikkel 26 endrer IPPC-direktivet, slik at IPPC-direktivets hovedregel om at en utslippstillatelse skal omfatte utslippsgrenseverdier settes til side når det gjelder kvotepliktige utslipp.

Det legges ikke opp til å avskjære adgangen til å stille andre typer vilkår i utslippstillatelsen for kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub>. Det er videre ønskelig å opprettholde adgangen til å stille energieffektivitetskrav, og adgangen til å stille teknologikrav bør opprettholdes. Det påpekes videre at det som hovedregel ikke bør stilles andre vilkår i utslippstillatelser til virksomhet som omfattes av kvotesystemet enn vilkår som knytter seg til overvåking og rapportering av utslipp. Det vil ikke være aktuelt å stille nye krav til eksisterende bedrifter som må søke på nytt om tillatelse til utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med kvotesystemets oppstart i 2005.

### **Søknad om tillatelse**

Regjeringen foreslår at kvotesystemet i første omgang skal omfatte utslipp av CO<sub>2</sub> som ikke har CO<sub>2</sub>-avgift og som ville vært kvotepliktig i henhold til EUs kvotedirektiv. Lovforslaget innebærer at energianlegg uten CO<sub>2</sub>-avgift (blant annet fra bedrifter innen bransjene ilandføring av olje og gass, gassraffinering og petrokjemi samt eventuelle gasskraftverk), oljeraffinerier, koksverk, jern- og stålprodusenter og produsenter av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter på nærmere vilkår får kvoteplikt for sine CO<sub>2</sub>-utslipp.

Lovforslaget legger opp til at forurensningsmyndigheten treffer et vedtak om det antallet kvoter som tildeles hver enkelt kvotepliktig for hele perioden 2005-2007, og at det foretas en årlig utdeling av kvoter. Lovforslaget gir nærmere retningslinjer for hvordan kvotene skal tildeles de kvotepliktige. Regjeringen foreslår at tildelingen av kvoter i hovedsak base- res på gjennomsnittlige utslipp i årene 1998-2001.

For enkelte bedrifter vil gjennomsnittet av utslippene i basisperioden 1998-2001 gi et lite representativt bilde av bedriftens utslippsutvikling. For å hindre at disse bedriftene kommer urimelig godt eller dårlig ut, er det gitt særskilte bestemmelser, som åpner for at tildelingen kan justeres som følge av atypiske forhold i basisperioden eller vesentlige endringer som har funnet sted etter basisperioden.

Tildeling av kvoter for perioden 2005-2007 etter lovforslaget § 8 forutsetter at det er søkt om tillatelse etter forurensningsloven til utslipp av CO<sub>2</sub>. Bedrifter som allerede har utslippstillatelse etter forurensningsloven, må søke om å få denne endret slik at den også inneholder tillatelse til kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub> etter forslaget til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11. Det følger av lovforslaget § 5 første ledd at en søknad om utslippstillatelse må foreligge innen 15. januar 2005 for at den kvotepliktige skal bli tatt i betraktning ved tildelingen av kvoter. For kvotepliktige som søker om utslippstillatelse innenfor fristen, skal søknaden også anses for å være en søknad om tildeling av kvoter for perioden 2005-2007.

### **Samlet kvotemengde og tildeling av kvoter**

#### **Fastsettelse av kvotemengden**

Staten skal bestemme hvor mange kvoter som skal tildeles bedriftene som omfattes av kvotesystemet for en bestemt periode, og denne mengden gir uttrykk for den miljømessige målsettingen i kvotesystemet. Det foreslås at Kongen fastsetter antall kvoter for tildeling til de kvotepliktige for perioden 2005-2007, jf. lovforslaget § 6. Kvotene gir den kvotepliktige rett til å slippe ut ett tonn CO<sub>2</sub> per kvote.

Den totale mengden kvoter i Norge i 2005-2007 vil bestå av den mengden kvoter staten utsteder til de kvotepliktige aktørene, samt aktørenes nettokjøp eller -salg av kvoter internasjonalt. I tillegg kan aktørene investere i Den grønne utviklingsmekanismen, som også kan avregnes mot utslipp av klimagasser i Norge.

I lovforslaget § 6 foreslås viktige premisser for hvordan antallet kvoter som staten tildeler i treårsperioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007, skal fastsettes.

Regjeringen foreslår at kvotemengden skal fastsettes med utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelse til å begrense utslippene av klimagasser. For å få et helhetlig bilde av Norges utslippsutvikling av klimagasser er det nødvendig å se på de faktiske og forventede klimagassutslippene fra kilder utenfor kvotesystemet sammen med klimagassutslippene fra virksomheter som omfattes av kvotesystemet. Når kvotemengden skal fastsettes, vil det også bli lagt vekt på kostnadene og de teknologiske mulighetene

kvotepliktige har for å begrense utslipp av CO<sub>2</sub>, og den betydningen dette har for potensialet for utslippsreduksjoner. Det vil også bli tatt hensyn til at det ikke skal oppstå utilbørlig forskjellsbehandling mellom virksomheter. Det anses at denne måten å fastsette kvotemengden på er forenlig med kriteriene som EU-landene benytter når de fastsetter den samlede mengden kvoter i henhold til EUs kvotedirektiv.

Fordelingen av utslippsforpliktelsen mellom de virksomhetene som får kvoteplikt og virksomheter som ikke omfattes av kvotesystemet, vil bli endelig fastsatt ved kvotetildelingen og fastsettelsen av den endelige kvotemengden. Ved beregningen av den tentative kvotemengden er det imidlertid foretatt en foreløpig forholdsmessig fordeling. Ut fra dette anslås at av utslippstaket på 13,5 millioner tonn i 2007 vil om lag 4,8 millioner tonn bli tildelt som kvoter til kvotepliktige virksomheter. Dermed gjenstår om lag 8,7 millioner tonn til de ikke-kvotepliktige utslippene under utslippstaket i overenskomsten.

### **Tildelingsmåte**

Regjeringen foreslår at kvotene for perioden 2005-2007 tildeles vederlagsfritt til de kvotepliktige. Kvotemengden skal fastsettes med utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelse til å begrense utslippene av klimagasser. Ambisjonsnivået i Tilleggsmeldingen om klima om 20 pst. reduksjon i klimagassutslippene fra prosessindustrien sammenlignet med utslippene i 1990, har dannet grunnlaget for overenskomsten som Miljøverndepartementet og PIL har forhandlet fram. Denne overenskomsten inngår som en sentral premiss ved fastsettelsen av samlet kvotemengde. Det vil også bli kvoteplikt for enkelte virksomheter som ikke er omfattet av overenskomsten med PIL. Med utgangspunkt i disse premisene og den informasjonen om de kvotepliktige bedriftenes utslippsforhold som er tilgjengelig per dags dato, er det mulig å anslå en tentativ kvotemengde for perioden 2005-2007 på til sammen tilsvarende 19,7 millioner tonn CO<sub>2</sub> for alle tre årene. Den tentative kvotemengden utgjør ca. 95 pst. av forventede kvotepliktige utslipp uten nye tiltak.

Direkte salg eller auksjonering av kvotene ville potensielt gitt staten inntekter, som kunne benyttes til å redusere belastningen for andre. Salg av kvotene vil imidlertid føre til at de kvotepliktige virksomhetene får økte kostnader ved å gjennomføre tiltakene. Bakgrunnen for å velge vederlagsfri tildeling er at Regjeringen for 2005-2007 ønsker et kvotesystem som ikke gir nedleggelse som ikke ville kommet som resultat av kvotesystemet for 2008-2012. Dette er i tråd med forslaget i Tilleggsmeldingen om klima, og stortingsflertallet sluttet seg til dette.

### **Tildelingskriterier**

I lovforslaget § 8 annet ledd er det gitt nærmere retningslinjer som skal legges til grunn for tildeling av kvoter for perioden 2005-2007. Regjeringen foreslår at tildelingen av utslippskvoter i hovedsak skal baseres på historiske utslipp for årene 1998-2001, som dermed defineres som basisperioden som danner grunnlaget for tildeling av kvoter. Regjeringen vil utforme et system som sikrer mest mulig likebehandling mellom bedrifter. Det legges derfor opp til at mengden kvoter til den enkelte bedriften kan endres dersom spesielle forhold gjør at gjennomsnittlig utslipp i basisperioden er spesielt lite representativt for bedriftens utslippsutvikling og deres potensiale for å redusere utslippene.

### **Den årlige utdelingen av kvoter**

Det vil bli foretatt en årlig utdeling av kvoter til de kvotepliktige i henhold til tildelingsvedtaket etter lovforslaget § 8 tredje ledd. Det foreslås at kvotene utdeles innen 1. mars hvert år i tråd med EUs kvotedirektiv. Fristen for utdelingen av kvoter for 2005 er imidlertid satt til 15. mars dette året. Bakgrunnen for dette er at søknadsfristen for kvoter, av hensyn til tidspunktet for lovens ikrafttredelse, er satt til 15. januar 2005. Tildelingsmyndigheten ville derfor fått svært kort tid til å behandle disse søknadene dersom den ordinære fristen for utdeling av kvoter også skulle gjelde dette året. Ved begynnelsen av 2005 vil ikke den enkelte virksomheten få utdelt hele den samlede kvotemengden for perioden 2005-2007. Antall kvoter som utdeles vil i hovedsak være lik for alle de tre årene, men dette vil kunne avvikes hvis en virksomhet tildeles kvoter på grunnlag av utvidelser, innskrenkninger eller nedleggelse i årene 2005-2007. I tillegg vil regelen om betinget tildeling kunne føre til avvik mellom det som tildeles og utdeles for alle årene.

Den årlige kvoteutdelingen er betinget av at virksomheten har utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 annet ledd, og at det ikke har vært vesentlige endringer i forhold til de forutsetningene som ble lagt til grunn ved kvotetildelingen etter lovforslaget § 8 tredje ledd.

Det foreslås at kvotene for 2005 utdeles innen 15. mars 2005 og at kvotene for 2006 og 2007 utdeles innen 1. mars de respektive årene.

### **Markedet for kvoter, bruk av Den grønne utviklingsmekanismen mv.**

Regjeringen legger vekt på at norske virksomheter skal delta i et internasjonalt kvotemarked. Dette markedet vil først og fremst bestå av 12 000 kvotepliktige i EUs 25 medlemsland, samt tilbyderne av prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen.

Regjeringen ønsker også å legge til rette for at kvotemarkedet skal være åpent for alle, også ikke-kvotepfiktige, slik at markedet fungerer best mulig. Også i EU gis det en slik mulighet.

Regjeringen foreslår at det gjennom forskrift skal åpnes for at sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen, etter nærmere gitte bestemmelser, skal kunne benyttes i det norske kvotesystemet for 2005-2007. Regjeringen legger opp til regler for bruk av Den grønne utviklingsmekanismen i kvotesystemet som er lik de reglene som EU har for sitt kvotesystem i 2005-2007. Utslippsenheter som anvendes i det tidlige kvotesystemet vil bli kansellert og kan derfor ikke tas i bruk i forhold til oppfyllelsen av Norges forpliktelse under Kyotoprotokollen.

Det er etablert en "tidlig start" av Den grønne utviklingsmekanismen gjennom opprettelse av mekanismens institusjoner, inkludert et styre for mekanismen. Beslutningen om tidlig start av Den grønne utviklingsmekanismen innebærer at prosjekter i u-land kan godkjennes før protokollen trer i kraft. Prosjekter som allerede har startet, kan generere sertifiserte utslippsenheter med tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2000. Disse prosjektene må godkjennes og registreres innen 31. desember 2005.

Regjeringen har vedtatt å opprette kontaktpunktet for Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring under Miljøverndepartementet. Det arbeides for tiden med å spesifisere nærmere funksjoner og arbeidsprosedyrer for det nasjonale kontaktpunktet.

### *Felles gjennomføring i Norge*

Departementet stiller seg i utgangspunktet positiv til å åpne for bruk av kvoter fra innenlandske prosjekter. EUs kvotedirektiv gir imidlertid ikke adgang til bruk av kvoter fra slike prosjekter fra 2005. Kommisjonen skal vurdere om det er behov for endring på dette punktet ved evalueringen av kvotedirektivet i 2006. Adgangen til å bruke kvoter fra innenlandske prosjekter i Norge vil være et tema for Regjeringens forhandlinger med EU om en avtale om gjensidig anerkjennelse av kvoter mellom det norske kvotesystemet og EUs kvotesystem.

### **Registrering av kvotene**

Både Kyotoprotokollens regelverk, bruken av Kyoto-mekanismene og kvotehandel med EU krever at Norge har et elektronisk register for klimakvoter.

Regjeringen foreslår opprettelse og drift av et norsk register for klimakvoter. Registeret vil fungere som en nettbank med ulike kontoer, og det må brukes hver gang en aktør vil overføre en kvote til en annen aktør og når de kvotepfiktige skal gjøre opp denne plikten i forhold til myndighetene. I lovforslaget

§§ 11 og 12 er det gitt bestemmelser om opprettelse og drift av et slikt register. I registeret vil de kvotepfiktige, staten og andre aktører kunne oppbevare sine kvoter om de ønsker det. Utstedelse og utdeling av kvoter vil også skje i registeret. Registeret vil vise statens og ulike aktørers samlede kvotebeholdning på norske kontoer til enhver tid. Regjeringen legger opp til at det norske registeret både skal kunne betjene kvotesystemet i 2005-2007 og et kvotesystem under Kyotoprotokollen fra 2008. Registeret må operasjonalisere de reglene som gjelder for kvotesystemet, blant annet for bruk av kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen i 2005-2007, jf. kapittel 11 i proposisjonen.

### **Rapportering, kontroll og oppgjør av kvoteplikten**

De kvotepfiktige skal selv rapportere sine kvotepfiktige CO<sub>2</sub>-utslipp til forurensningsmyndighetene innen 1. mars året etter at utslippene har funnet sted, jf. lovforslaget § 16 første ledd. Utslippsrapportene skal brukes til å fastslå hvor mange kvoter de enkelte kvotepfiktige skal levere til oppgjør det enkelte året. Rapportene skal også kunne ligge til grunn for tallene som inngår i det norske utslippsregnskapet.

Regjeringen foreslår overordnede regler om rapporteringen og om forurensningsmyndighetenes kontroll av utslippsrapportene, og det forutsetter at detaljerte bestemmelser fastsettes i forskrift.

Ved brudd på reglene om rapportering, skal forurensningsmyndighetene etter lovforslaget suspendere den kvotepfiktige fra retten til å overføre kvoter til andre. Forurensningsmyndighetene kan også ilegge tvangsmulkt. Med tanke på alvorlige overtredelser åpner lovforslaget for straff. Ved brudd på selve kvoteplikten, skal forurensningsmyndighetene ilegge et overtredelsesgebyr. Med tanke på perioden 2005-2007 bestemmer lovforslaget at overtredelsesgebyret skal settes til et beløp tilsvarende 40 euro per tonn CO<sub>2</sub>, det vil si samme beløp som overtredelsesgebyret i EUs kvotedirektiv. I tillegg må de innlevere et tilsvarende høyere antall kvoter neste år. En kvotepfiktig som ikke overholder plikten til å innlevere kvoter vil også kunne straffes for ulovlig forurensning etter forurensningsloven.

Lovforslaget er innrettet mot perioden 2005-2007, og det vil måtte foretas endringer i loven ved utløpet av denne perioden for å tilpasse den til senere perioder.

Gjennom lovforslaget § 16 første ledd legger departementet opp til et system med utstrakt bruk av egenkontroll. Dette vil si at ansvaret for beregning av utslippene ligger hos den kvotepfiktige.

I lovforslaget legges det opp til at SFT skal behandle nye utslippssøknader for alle virksomheter som omfattes av kvoteplikten, og forestå den konkrete

te tildelingen av kvoter etter lovforslaget § 8 tredje ledd og den årlige kvoteutdelingen etter forslaget § 9. Det må i den forbindelse påregnes en viss økning av arbeidsmengden for SFT, men det antas at det kan dekkes innenfor gjeldende budsjettrammer.

Det er forutsatt at Miljøverndepartementet vil være klageinstans for klager fra den enkelte kvotepliktige over SFTs vedtak om tildeling av kvoter. Miljøverndepartementet vil også være klageinstans dersom vedtak om overtredelsesgebyr eller andre administrative sanksjoner påklages.

## KOMITEENS MERKNADER

### Generelt

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sylvia Brustad, Rolf Terje Klunghland og Synnøve Konglevoll, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Siri A. Meling og Leif Frode Onarheim, fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og lederen Bror Yngve Rahm, og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, viser til St.meld. nr. 54 (2000-2001), St.meld. nr. 15 (2001-2002) og Innst. S. nr. 240 (2001-2002), om et nasjonalt kvotesystem for perioden 2005 til 2007.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at Norge etter Kyotoprotokollen vil være forpliktet til å sørge for at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008-2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 pst. høyere enn i 1990. Hensikten med lovforslaget er å innføre kvoteregulering som et nytt virkemiddel i forurensningspolitikken for å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Flertallet viser til at det foreslåtte kvotesystemet omfatter perioden 2005-2007 og er enig i betydningen av å få etablert et tidlig kvotesystem både med tanke på tiltak for å redusere klimagassutslippene, men også for å høste erfaring med kvotesystemet som sådan.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at det legges opp til at det norske kvotesystemet skal knyttes opp mot EUs kvotesystem, og understreker betydningen dette har både for å sikre likeverdige konkurransebetingelser for norsk næringsliv samt at norske bedrifter skal kunne operere i et vesentlig bredere marked enn det norske ville utgjøre alene.

Dette flertallet legger vekt på å få til en avklaring i forhold til EU så raskt som mulig når det gjelder koblingen av det norske kvotesystemet til det europeiske kvotemarkedet for perioden 2005-2007. Dette bør gjøres gjennom bilateral avtale om gjensidig anerkjennelse av hverandres kvoter.

Dette flertallet har merket seg at Norge har tatt initiativ til forhandlinger om bilateral avtale gjennom et brev til Kommisjonen datert 9. september 2004. Flertallet vil understreke at det haster å komme i gang siden tidlig kvoteperiode går over en relativt kort tidsperiode.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har merket seg at treforedlingsindustrien ikke er tatt med i kvotesystemet, fordi denne type industri betaler CO<sub>2</sub>-avgift. Under høringen 16. november 2004 har flere tatt opp at også denne bransjen bør være med i kvotesystemet. Dette vil gjøre markedet for kvoter større. Flertallet ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en vurdering av treforedlingsindustriens generelle rammebetingelser, herunder kvoter/CO<sub>2</sub>-avgift, i forhold til sine europeiske konkurrenter i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett. Vurderingen bes gjort i samarbeid med industrien.

Flertallet vil peke på at det tidlige kvotesystemet skal være gjeldende i perioden 2005-2007. Fra og med 2008 vil det internasjonale kvotesystemet bli satt i kraft. Flertallet vil understreke at fra 2008 vil Norge bli en del av det internasjonale kvotesystemet, og vil påpeke nødvendigheten av at norsk industri får samme konkurranseforhold som tilsvarende industri i andre land som det er naturlig å sammenligne seg med.

Flertallet viser til proposisjonens omtale av at det ved fastsettelsen av den samlede kvotemengden legges vekt på de teknologiske mulighetene de kvotepliktige har til å begrense utslippene, herunder kostnadene ved dette. Det vises også i denne sammenheng til brev til komiteen fra Hydro Polymers AS, datert 16. november 2004, vedrørende de såkalte crackerne. Flertallet forutsetter at Regjeringen vurderer de forhold som der omtales i forbindelse med fastsettingen av andelen gratiskvoter for de kvotepliktige.

Flertallet viser til at det er lagt vekt på at de kvotepliktige aktørene innenfor det norske systemet skal kunne handle kvoter internasjonalt, i første omgang mot EU og gjennom bruk av Den grønne utviklingsmekanismen. Dette er viktig for at norske bedrifter skal kunne operere i et vesentlig bredere marked enn det norske ville utgjøre alene. Flertallet er tilfreds med at Kyotoprotokollen vil tre i kraft 16. februar 2005. Dette tilsier også at det vil bli eta-

blert et bredt internasjonalt kvotesystem under Kyotoprotokollen fra 2008 som det norske systemet skal kobles opp mot.

Flertallet merker seg at det førende prinsipp i Regjeringens arbeid har vært Stortingets ønske om å utvikle detaljene i det tidlige kvotesystemet i dialog med industrien for å sikre den foreslåtte reduksjon i klimagassutslipp fra bedriftene samtidig som systemet skulle være fleksibelt nok for å sikre konkurranseevnen til prosessindustrien. Videre har det vært et viktig prinsipp å unngå at virksomhet som ventes å være lønnsom med en internasjonal kvotepris i Kyoto-perioden, nedlegges på grunn av særlig høye klimakostnader før 2008. Flertallet er enig i denne tilnærmingen.

Flertallet har merket seg at Regjeringen i sin utforming av kvotesystemet har lagt vekt på at industriens relative konkurranseevne i forhold til EU ikke skal svekkes. Det er viktig at dette legges vekt på også i den videre utviklingen av virkemiddelbruken overfor industrien. I denne sammenheng må det understrekes at forutsigbarhet for næringsaktørene er viktig.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at den internasjonale situasjonen som ligger bak spørsmålet om drivhuseffekten, har endret seg på flere måter siden Stortinget vedtok innstillingen om kvotesystemet i juni 2002, både politisk og vitenskapelig. Nylig ble det publisert en rapport som dokumenterte at klimaendringene allerede kan observeres i Arktis og at endringene der skjer dobbelt så fort som i resten av verden. Miljøvernminister Hareide sa i en kommentar til rapporten 3. november 2004:

"Dette viser at klimaendringer er en realitet, og er en ny påminnelse om at vi er nødt til å ha fokus på utslipp."

Videre viser komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti til at EU nylig vedtok to direktiver om et kvotesystem i EU og bruken av Kyotomekanismene for perioden 2005 til 2012. Disse direktivene har direkte innflytelse på hvordan Norge skal innrette sitt kvotesystem, slik også Stortinget vedtok i 2002. Dessuten ratifiserte Russland Kyotoprotokollen høsten 2004, etter mange års press. Dette innebærer at protokollen trer i kraft tidlig i 2005, og som betyr at behovet for et velfungerende kvotesystem for Kyoto-perioden 2008 til 2012 er stort. Et nasjonalt kvotesystem for perioden 2005 til 2007 som gir gode erfaringer for kvotepliktige aktører, er grunnleggende for at dette kan skje.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet regis-

trerer at det foreslåtte kvotesystem er vesentlig endret i forhold til systemet som ble vedtatt i 2002. Dette gjelder både omfang og ambisjoner. Disse medlemmer registrerer at endringene er gjort for å tilpasse det norske kvotesystemet til direktivet for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap (96/61/EF og 2003/87/EF), samt resultater av en dialog med industrien.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at dialogen med industrien har medført at basisåret 1990 er endret til et gjennomsnitt av perioden 1998 til 2001, samt at antall gasser er redusert fra alle seks drivhusgassene til bare CO<sub>2</sub>. Følgen er at utslippene vil øke kraftig, og det foreslåtte kvotesystemet vil kun redusere disse økningene noe. Disse medlemmer mener at dette er i uoverensstemmelse med forliket som ble inngått mellom Regjeringen og Sosialistisk Venstreparti.

Norge er gjennom Kyotoprotokollen forpliktet til å vise demonstrerbar framgang innen 2005. Kvotesystemet kan representere en demonstrerbar framgang under forutsetning av at det er omfattende og ambisiøst. Disse medlemmer er derfor opptatt av å styrke systemet innenfor de rammene som situasjonen gir, i henhold til forliket fra 2002.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at kvotesystemet skal bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen. Dette innebærer at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008-2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 prosent høyere enn i 1990. Disse medlemmer viser til at norske utslipp nå er nær 10 pst. høyere enn i 1990, og at det foreslåtte kvotesystemet kun vil redusere de totale utslippene med så lite som rundt 1 million tonn i løpet av hele perioden 2005 til 2007.

Disse medlemmer viser videre til at ambisjonsnivået i kvotesystemet det var flertall for i 2002, var en 20 pst. reduksjon av utslippene i 1990 for utslippspliktige sektorer for perioden 2005 til 2007. Disse medlemmer mener det modererte systemet som Regjeringen foreslår i klimakvoteloven har et langt lavere ambisjonsnivå, og ønsker derfor å styrke dette. Disse medlemmer viser i den anledning til sine merknader om ambisjonsnivået senere i innstillingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil minne om at Fremskrittspartiet var det eneste partiet som stemte imot ratifiseringen av Kyotoprotokollen da den ble behandlet på Stortinget. Disse medlemmer stiller seg også avventende til de bastante konklusjonene fra politisk hold



om at man opplever menneskeskapt klimaendring på kloden.

Disse medlemmer konstaterer derimot at forskermiljøene ikke er like samstemte i sin begrunnelse om hvorfor man opplever klimaendringer og hvilke tiltak verden må sette inn dersom man kan påvirke den. Mange forskningsmiljøer viser for eksempel til endringer i solaktiviteten som grunnlag for klimaendringer. Klimaendringer har unektelig vært en del av syklusene på jorden i tusener av år, men disse medlemmer foretrekker at man lærer enda mer om utfordringene før industrien må iverksette ekstremt kostbare tiltak med usikker miljøeffekt. Disse medlemmer vil følgelig ikke støtte innføringen av et tidlig nasjonalt kvotesystem.

Disse medlemmer registrerer Regjeringens påstander om at man ønsker å sikre prosessindustriens konkurransevne og går inn for at utformingen av det norske kvotesystemet skal ligge nær opp til EUs kvotesystem. Man har blant annet tatt initiativ til forhandlinger med EU-kommisjonen for få i stand en bilateral avtale som sikrer at norske bedrifter vil kunne kjøpe og selge kvoter i EUs kvotemarked. Selv om PIL har hatt et etter sigende godt samarbeid med Regjeringen, så frykter hele næringslivet at Regjeringens valg av tilknytningsform er lite forutsigbar og en lite tilfredsstillende løsning for industrien.

Disse medlemmer viser til de klare signaler som kom fra et samlet næringsliv under komitéhøringen 16. november 2004, der man understreket behovet for konkurransedyktige rammebetingelser overfor sine europeiske konkurrenter. Samtlige understreket at Norge bør ha likelydende kvotesystem som EU, noe som trolig oppnås best ved å implementere EUs kvotedirektiv. Det må derfor etter disse medlemmers mening være en forutsetning at et eventuelt norsk kvotesystem må være en del av et stort internasjonalt marked som ikke virker konkurransevriende for norsk industri.

Disse medlemmer vil derfor stemme mot innføring av denne lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av såkalte klimagasser.

Disse medlemmer vil foreslå:

"Stortinget ber Regjeringen avstå fra å innføre et nasjonalt tidlig kvoteregime som er konkurransevriende for norsk industrivirksomhet."

"Stortinget ber Regjeringen arbeide for at norsk industri skal ha like krav til utslipp av såkalte klimagasser som man har i andre land innen EØS-området."

"Stortinget ber Regjeringen vurdere implementering av EUs kvotedirektiv og fremme sak om dette til Stortinget."

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet ved behandling av Klimameldinga og tilleggsmeldinga til klimameldinga i 2002 gikk imot å etablere et særnorsk, smalt kvotesystem for perioden 2005-2007. Senterpartiet mente at det ville være mer hensiktsmessig å inngå avtaler med prosessindustrien i perioden før 2008. Dette ville gi større utslippsreduksjoner og bidra mer til teknologiutvikling. Et slikt system skulle gi 30 pst. reduksjon i forhold til utslippene i 1990.

Dette medlem konstaterer at Regjeringen nå har valgt dels å inngå avtaler med industrien og dels å innføre et eget norsk tidlig kvotesystem.

Dette medlem er tilfreds med at Miljøverndepartementet har hatt en nær dialog med industrien, og at Regjeringen på bakgrunn av denne dialogen og utviklingen av et kvotesystem i EU har funnet det nødvendig å foreslå flere endringer i forhold til det kvotesystemet som var skissert i Tilleggsmeldingen om klima.

Dette medlem viser til at Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL) har kommet fram til et tospora system med klimavirkemidler for sektoren. Departementet og PIL har forhandla fram en overenskomst som omfatter om lag 15 pst. av Norges samlede klimagassutslipp, mens det foreslåtte kvotesystemet omfatter i underkant av 11 pst. av de samlede klimagassutslippene. I forståelse med Prosessindustriens Landsforening er det fastsatt utslippstak både for bedrifter som inngår i det tidlige kvotesystemet og for prosessindustri som faller utenfor dette kvotesystemet. Dette utslippstaket svarer til en nedgang i utslippene på 20 pst. sammenlignet med de faktiske utslippene i 1990.

Dette medlem viser til at kombinasjonen av kvotesystem og overenskomst betyr at nesten alle norske klimagassutslipp vil bli omfatta av klimavirkemidler. Dette medlem vektlegger at et slikt tospora system fører til at en unngår utilsikta negative virkninger for prosessindustriens konkurransevne, samtidig som de miljømessige resultatene er forventa å bli minst like gode som ved det kvotesystemet som var skissert i Tilleggsmeldingen om klima. Senterpartiet var i 2002 opptatt av at utslippskravene skulle utformes på en slik måte at de ikke skulle påskynde nedlegging eller utflagging av eksisterende prosessindustri. Det synes nå å bli ivaretatt.

Dette medlem viser til at bygging av de tre gasskraftverkene som har fått konsesjon, medfører nye store klimagassutslipp. Hvis disse blir bygd uten CO<sub>2</sub>-rensing, vil det være svært negativt for miljøet. Det vil også bli svært krevende å gjennomføre en vesentlig del av de norske klimaforpliktelsene med reduserte utslipp innenlands. Dette medlem mener det er rimelig at gasskraftverk blir omfatta av kvotesystemet, siden EUs kvotesystem omfatter gasskraft-

verk. Dette medlem er imidlertid uenig i at gasskraftverkene skal få tildelt kvoter gratis. Gasskraftverk er å regne for en ny sektor. Denne sektoren har ikke historiske utslipp å vise til, slik som prosessindustrien. Dette medlem mener at det ikke må legges opp til å bygge gasskraftverk med mindre energiutnyttingsgraden er høy og utslippene av klimagasser er minimale. For å oppnå dette mener dette medlem at gasskraftverk må henvises til å kjøpe utslippskvoter.

### **Lovens formål**

Komiteen viser til at formålet med klimakvoteloven er å begrense utslippene på en kostnadseffektiv måte, og at et effektivt kvotesystem gir god sikkerhet for at reduksjonsmålet nås til fastsatt tid. Mynighetene kan med et kvotesystem fastsette den totale utslippsmengden som skal tillates.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at noe av formålet med systemet og dets utforming var å unngå at virksomhet som ventes å være lønnsom med en internasjonal kvotepris i Kyotoperioden, nedlegges på grunn av særlig høye klimakostnader før 2008. Flertallet peker på betydningen av at også den delen av norsk industri som ikke omfattes av systemet i den tidlige perioden også akkumulerer kunnskap og kompetanse innenfor bruk av kvotehandel. Dette vil forberede den delen av industrien som ikke er omfattet av kvotesystemet i 2005 til 2007 til en eventuell innlemming av et internasjonalt kvotesystem i Kyotoperioden 2008 til 2012.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti er positiv til dette, men peker på at prinsippet kan undermineres dersom den totale mengden økes ved introduksjon av for eksempel nye aktører eller utvidet virksomhet.

### **Omfanget av kvotesystemet**

Komiteen merker seg at Regjeringen foreslår et kvotesystem som skal omfatte utslipp av CO<sub>2</sub> som ikke har CO<sub>2</sub>-avgift og som ville fått kvoteplikt i henhold til EUs kvotedirektiv. Komiteen merker seg videre at departementet har sikret seg at den delen av industrien som ikke får kvoteplikt i denne omgang likevel forplikter seg til å redusere sine utslipp, gjennom en overenskomst.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at hensynet til norsk prosessindustri konkurransevne tilsier at norske bedrifter innenfor bransjer som ikke er omfattet av direktivet, ikke bør inkluderes i kvotesystemet

fra 2005-2007, siden konkurrerende industri i Europa ikke pålegges kvoteplikt. Flertallet viser videre til den forståelsen mellom Miljøverndepartementet og Prosessindustriens landsforening (PIL) som sikrer at den delen av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt i denne omgang, også vil redusere klimagassutslippene innen utgangen av 2007. Dette gjelder blant annet fra aluminiums-, ferrolegerings-, karbon-, mineralgjødsels- og karbidindustri.

De samlede klimagassutslippene fra eksisterende prosessbedrifter som er medlemmer i PIL, utenom gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass, skal senest i 2007 være nede på et nivå som ikke overstiger 13,5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti har merket seg svaret fra departementet på spørsmål fra komiteen, hvor det pekes på at de såkalte "avtalebedriftene" skal underlegges de samme krav til rapportering og kontroll av sine utslipp som bedriftene som omfattes av kvotesystemet, samt sanksjonsmekanismer for å sikre at utslippsreduksjonene det er enighet om faktisk oppnås.

Videre har disse medlemmer merket seg at departementet avventer utfallet av Stortingets behandling av forslag til klimakvotelov og den avgrensningen av kvotepliktige virksomheter som dette bygger på, før overenskomsten med PIL blir ytterligere formalisert. Disse medlemmer forventer derfor at departementet vil formalisere avtalen mellom MD og PIL når klimakvoteloven er ferdigbehandlet i Stortinget.

Komiteen noterer seg at det foreslåtte kvotesystemet inkluderer utslipp fra gasskraftverk og annen bruk av gass for anlegg større enn 20 MW.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til Regjeringens forslag om at anlegg på mindre enn 20 MW ikke skal ha kvoteplikt, og argumentasjonen som beskrevet i departementets svar på spørsmål fra komiteen. Mengden utslipp kan imidlertid bli betraktelig. Disse medlemmer mener det er uheldig at slik bruk verken underlegges kvoteplikt eller avgift, og går derfor inn for at utslippene gis CO<sub>2</sub>-avgift.

Når det gjelder inkludering av gasskraftverk i kvotesystemet, viser komiteen til flertallsmerkningen fra 2002 som fastslo at gass til energibruk skulle omfattes av kvotesystemet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser imidlertid også til merkningen som omtalte hvorvidt slik bruk skulle være omfattet av ordningen med kvoter tildelt vederlags-

fritt. Gasskraft er å betrakte som en ny sektor. Å gi denne sektoren vederlagsfrie kvoter er å redusere integriteten av systemet på samme måte som det vil være å gi ut nye kvoter ved en utvidelse av en bedrifts virksomhet. Disse medlemmer registrerer imidlertid at Regjeringen ikke anser det som mulig å unnta gasskraftverk fra samlet tildelingsmengde, og dermed kreve kjøp av kvoter. Dette medfører etter disse medlemmers mening et svakere virkemiddel enn CO<sub>2</sub>-avgift, som igjen kan muliggjøre bygging av gasskraftverk, noe disse medlemmer ikke ønsker. Disse medlemmer går derfor inn for at gasskraftverk holdes utenfor kvotesystemet og ilegges CO<sub>2</sub>-avgift på nivå tilsvarende gasskraftverkene offshore.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet registrerer at Regjeringen foreslår at utslipp som allerede har CO<sub>2</sub>-avgift, ikke skal få kvoteplikt i perioden 2005-2007. De viktigste bransjene som dette omfatter er energianleggene på kontinentalsokkelen og treforedlingsindustrien, samt gasskraftverket på Snøhvit.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti minner i denne sammenheng om at en av hensiktene med det tidlige kvotesystemet var å gi viktige erfaringer med kvotehandel før Kyoto-perioden 2008 til 2012. Bedrifter som ikke er inkludert i det tidlige kvotesystemet vil ikke innhente denne erfaringen, noe som vil kunne være problematisk dersom bedriften får kvoteplikt etter 2008.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Regjeringen legger opp til at alle utslippskilder skal være dekket av frivillige avtaler, CO<sub>2</sub>-avgift eller kvotehandel. Man har bestemt seg for å holde all avgiftsbelagt industri utenfor kvotehandel. PIL og resten av NHO-organisasjonene ønsker en bredest mulig deltakelse i kvotehandelen ved at norske avgiftsbelagte sektorer som faller inn under EUs kvotehandelsdirektiv, også fases inn i det norske systemet. For PIL er det viktig at treforedlingsindustrien tas inn i kvotehandelen. Med dagens forslag vil for eksempel Norske Skogs bedrifter i EU være omfattet av kvotehandel, mens de fire fabrikkene i Norge ikke er det. Det er en uheldig forskjellsbehandling som disse medlemmer tar sterkt avstand fra.

Disse medlemmer viser videre til at oljeindustriens og treforedlingsindustriens ønsker om å inkluderes i kvotesystemet begrunnes blant annet med at kvotesystemet bør være bredest mulig, både for å sikre likviditet i kvotehandelen, men også fordi aktører antar at kvotehandel vil være det mest kostnads-

effektive virkemiddel for å gjennomføre utslippsreduksjoner. Norsk sokkel er allerede meget miljøvennlig, selv om det kan gjøres betydelig reduksjoner i CO<sub>2</sub>-utslipp, blant annet fra lokale gasskraftverk på plattformene. Ifølge OLF har norsk oljeindustri ca. 1/3 CO<sub>2</sub>-utslipp pr. produsert enhet olje i forhold til våre konkurrentland.

Disse medlemmer viser til at Statoils CO<sub>2</sub>-kostnader på norsk sokkel var 768 mill. kroner i 2003, mens Norsk Hydro brukte 351 mill. kroner. Prosjektchef for kvotehandel i Statoil, Nina Koch, har i intervju med Dagens Næringsliv sagt at "Norge kan innfri sine forpliktelser i Kyotoprotokollen ved å inkludere offshoreinstallasjonene. Det gir mye mer miljø for pengene dersom et norsk system knyttes direkte opp til det europeiske kvotedirektivet." Disse medlemmer er enige i disse betraktningene.

Disse medlemmer viser til at den politiske motstand mot bygging av gasskraftverk i Norge i stor grad er begrunnet i CO<sub>2</sub>-utslippene fra kraftproduksjonen. I det første utkastet til kvoteloven, som var ute på høring, ønsket Regjeringen å holde gasskraftverk utenfor kvotesystemet, mens man nå inkluderer gasskraftverkene som en del av kvotehandelssystemet. Regjeringen begrunner dette med at det norske kvotesystemet dermed blir mer i overensstemmelse med EUs kvotesystem, noe disse medlemmer mener er et skritt i riktig retning. Den politiske motstand kommer også til uttrykk gjennom leserbrev fra miljøvernminister Hareide, der det understrekes at Regjeringen fortsatt kan stille krav om CO<sub>2</sub>-håndtering i medhold av forurensningsloven. Dette innebærer at Regjeringen fortsatt vil ha mulighet til aktivt å fremskynde etableringen av gasskraftverk med CO<sub>2</sub>-håndtering gjennom bruk av forurensningsloven - eller, i realiteten stoppe enhver bygging av gasskraftverk. Dermed står man tilbake på utgangspunktet, hvor politikerne ønsker gasskraftverk med CO-håndtering, selv om slik teknologi ikke er ferdig utviklet kommersielt.

Disse medlemmer tar avstand fra slike symbolpolitiske og kostbare virkemidler, og er følgelig imot særnorske krav til CO<sub>2</sub>-håndtering.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti foreslår:

"§ 3 skal lyde:

§ 3 (utslipp som omfattes av denne loven)

Loven gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med:

- raffinering av mineralolje
- produksjon av koks
- produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm

- d) produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.  
Loven gjelder likevel ikke utslipp:
- fra forbrenning av biomasse
  - fra forbrenning av farlig avfall og kommunalt avfall
  - som er avgiftsbelagt etter Stortingets årlige vedtak om CO<sub>2</sub>-avgift.

§ 8c skal lyde:

- c) Dersom utslippene fra virksomhet som nevnt i bokstav a etter 1. januar 2001, men før 31. desember 2007, har blitt vesentlig redusert som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang, skal dette tillegges betydning ved tildelingen. Endringer som medfører økte utslipp vil ikke påvirke tildelingen."

### Ambisjonsnivået

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, minner om at kvotesystemet er ment som ett av flere virkemidler for å nå Norges forpliktelser etter Kyotoprotokollen, nemlig at norske klimagassutslipp i perioden 2008-2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 pst. høyere enn i 1990. Flertallet peker på at norske utslipp i dag er langt fra å nå dette målet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er så lite som 8 år til at målet skal være nådd. Dette betyr at innsatsen for å redusere utslippene må styrkes. Om ikke dette skjer kan Norge komme i en posisjon hvor vi må møte brorparten av våre forpliktelser i henhold til Kyotoprotokollen gjennom å kjøpe kvoter fra utlandet. Dette er i strid med både protokollen og erklært norsk politikk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til behandlingen av tilleggsmeldingen av Stortinget, og at PIL og Miljøverndepartementet siden den gang har tallfestet ambisjonsnivået i antall tonn, og på den måten tatt et vesentlig praktisk skritt videre. Dette innebærer en målsetting om at de samlede klimagassutslippene fra eksisterende prosessbedrifter som er medlemmer i PIL, utenom gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass, senest i 2007 skal være nede på et nivå som ikke overstiger 13,5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Dette svarer til en nedgang på 20 prosent sammenlignet med de faktiske utslippene i 1990, som forespeilet i tilleggsmeldingen om klima.

Flertallet viser til at opplegget i tilleggsmeldingen om klima og den forståelsen med PIL som ligger til grunn for kvoteproposisjonen vil realisere det samme utslippsnivået i 2007. Flertallet viser til at det er samme ambisjonsnivået som legges til grunn, men at den praktiske forskjellen er at i tilleggsmeldingen skulle alt realiseres innenfor et kvotesystem, mens det nå vil realiseres gjennom en kombinasjon av kvotesystem og de forpliktelser PIL er villig til å ta på seg i henhold til forståelsen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at etter Regjeringens forslag vil kvotesystemet føre til en total reduksjon på noe over 1 million tonn CO<sub>2</sub> i løpet av de tre årene. I tillegg kommer reduksjonene i de ikke-kvotepliktige bedriftene, tilsvarende rundt det samme. Til sammen er dette langt mindre enn reduksjonene som følge av ambisjonsnivået Regjeringen og Sosialistisk Venstreparti var enige om i forbindelse med behandlingen av Regjeringens forslag til et kvotesystem våren 2002, og dermed ikke i samsvar med forliket.

Disse medlemmer viser til at i Innst. S. nr. 240 (2001-2002) fra energi- og miljøkomiteen om Norsk klimapolitikk og om tilleggsmeldingen til Norsk klimapolitikk, var det flertall for Regjeringens forslag om at ambisjonsnivået - utgangspunktet for den samlede tildelingen - var en reduksjon på 20 pst. i forhold til utslippene i 1990. Som et minimum bør ambisjonsnivået i klimakvoteloven være tilsvarende dette. I klimakvotemeldingen vedlegg 3 (tabell 3.1 og 3.2) beregnes utslippene i 1990 til 17,167 millioner tonn. Dette betyr at når ambisjonsnivået fra Innst. S. nr. 240 (2001-2002) skal legges til grunn, skal kvotesystemet pluss reduksjoner i ikke-kvotepliktige bedrifter være lik 3,433 millioner tonn. Vedlegg 4 (tabell 4.1) i den foreslåtte klimakvoteloven beregner reduksjonene i kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor til å være 2,128 millioner tonn. Disse medlemmer mener derfor at det foreslåtte ambisjonsnivået må styrkes med 1,305 millioner tonn.

Det finnes flere tiltak som kan gjennomføres i både den kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektoren, og som kan gjennomføres til meget lave kostnader. På den måten vil utslippene bli mindre og muligheten for å nå våre forpliktelser etter Kyotoprotokollen stige betraktelig. Disse medlemmer ser at dette innebærer en revisjon av overenskomsten mellom departementet og PIL, og mener dette bør skje i sammenheng med formalisering av overenskomstens status. Disse medlemmer ser ingen grunn til at en slik endring innebærer en forsinkelse av kvotesystemets start 1. januar 2005 ettersom kvotene først skal tildeles 15. mars 2005.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at de tre planlagte gasskraftverkene er beregnet å gi nye utslipp på over 4 mill. tonn CO<sub>2</sub> per år. Dette medlem mener at dette er svært problematisk både for Norges klimaforpliktelser og for det globale miljøet. Dette medlem mener at teknologi for rensing og deponering av CO<sub>2</sub> må være på plass før disse gasskraftverkene blir bygd. Dette medlem ønsker å utvikle klimavirkemidler som medvirker til at rensing og deponering av CO<sub>2</sub> fra gasskraftverk blir realisert, og går derfor inn for at gasskraftverk skal henvises til å kjøpe kvoter i markedet. På denne måten stimuleres det til å bygge gasskraftverk med lavest mulig utslipp.

### Forholdet til forurensningsloven

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at ingen kan drive kvotepliktig virksomhet uten å ha utslippstillatelse for sine klimagassutslipp, og viser til Regjeringens synspunkt om at det er hensiktsmessig å ha en helhetlig og samlet regulering i forurensningsloven av alle forurensende utslipp. Det understrekes at den ansvarlige for kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub> vil få en tillatelse til utslipp av CO<sub>2</sub> så lenge vedkommende godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere sine utslipp på en tilfredsstillende måte. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier at det ikke settes grenseverdier for utslipp av CO<sub>2</sub> som må oppfylles av den enkelte bedrift.

Flertallet viser til at det fremgår av lovproposisjonen at det imidlertid fortsatt vil være anledning til å stille energieffektivitetskrav og teknologikrav i en utslippstillatelse for å begrense utslipp av CO<sub>2</sub>.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er opp-tatt av at vi ikke innfører et virkemiddel for å bedre miljøet som innebærer en svekkelse av et annet. Forurensningsloven er et sentralt virkemiddel for å redusere miljøproblemene, og det er derfor viktig for disse medlemmer at loven ikke svekkes. Gjennom innføring av et nasjonalt kvotesystem er det klart at forurensningsloven ikke kan regulere størrelsen på utslipp fra enkeltaktører med kvoteplikt. Den totale mengden utslipp fra kvotepliktig sektor vil bestå av mengden kvoter staten utsteder til de kvotepliktige aktørene, aktørenes nettokjøp eller -salg av kvoter internasjonalt og kvoter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen.

Dette innebærer etter komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstrepartis mening en reell svekkelse av forurensningsloven som miljøpolitisk virkemiddel, og er bakgrunnen for at

disse medlemmer ønsker å holde eventuelle gasskraftverk utenfor klimakvoteloven og kvoteplikt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet minner imidlertid om at Regjeringens forslag åpner for at det med bakgrunn i forurensningsloven kan settes krav til teknologivalg samt utslipp av andre drivhus-gasser som ikke er kvotepliktige. Dette representerer etter disse medlemmers mening en god mulighet til å regulere utslipp. Disse medlemmer viser til vedtak I fra Innst. S. nr. 122 (1999-2000) (Energimeldingen):

"Stortinget ber Regjeringen snarest treffe tiltak for omgjøring av vilkårene i de tildelte utslippstillatelse for gasskraftverk. Behandlingen av omgjøringssakene og eventuelle utslippssøknader for nye gasskraftverk forutsettes å skje innenfor forurensningslovens rammer, og slik at følgende retningslinjer legges til grunn: Inntil et system for omsetning av utslippskvoter er lovregulert og satt i kraft stilles ikke strengere utslippskrav for klimagasser enn det som i dag er vanlig for gasskraftprodusenter i andre EØS-land."

I og med iverksettelsen av et kvotesystem fra 1. januar 2005 gir dette mulighet til å stille strenge krav til blant annet teknologi.

Disse medlemmer forutsetter at Regjeringen benytter seg av denne muligheten, og at det blant annet vil bli stilt krav i konsesjon til eventuelle gasskraftverk om CO<sub>2</sub>-deponering. Dette er en teknologi som finnes, brukes flere steder i verden, og som sådan er å betrakte som Best Tilgjengelig Teknologi, BAT. Disse medlemmer forventer også at Regjeringen setter tilsvarende krav til utslipp av andre gasser, først og fremst NO<sub>x</sub>.

I lys av betydningen forurensningsloven har hatt for bekjempelse av miljøproblemer, inkludert kontroll av utslipp av drivhusgasser, fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sikre at kvotesystemet ikke svekker forurensningsloven som miljøpolitisk virkemiddel."

### Bruk av Kyoto-mekanismene

Komiteen viser til at Regjeringen vil anerkjenne kvoter utstedt i EU, samt på nærmere vilkår sertifiserte utslippsheter fra Den grønne utviklingsmekanismen til oppgjør i forhold til kvoteplikten i det norske systemet. Videre noterer komiteen seg at Regjeringen legger opp til å innføre tilsvarende regler for bruk av utslippsheter fra Den grønne utvik-

lingsmekanismen som EU har for sitt kvotesystem i 2005-2007.

Komiteen viser for øvrig til proposisjonens omtale vedrørende bruk av Kyoto-mekanismene.

I den forbindelse minner komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet om at et flertall i Stortinget bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti under behandlingen av det foreslåtte kvotesystemet i 2002, gikk inn for strenge krav knyttet til bruk av den grønne utviklingsmekanismen CDM, og siterer fra Innst. S. nr. 240 (2001-2002):

"Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det foreslåtte systemet åpner for bruk av kvoter som kan komme fra handel med kvoter, felles gjennomføring eller Den grønne utviklingsmekanismen, CDM. Flertallet er opptatt av kvaliteten på kvoter oppnådd gjennom Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring. CDM-prosjekter skiller seg fra de andre Kyoto-mekanismene ved at det dreier seg om et samarbeid om reduksjoner mellom land som har, og ikke har forpliktelser om slike reduksjoner. Dette stiller helt spesielt strenge krav til oppfølging og kontroll."

Det dreide seg blant annet om at klimakvoter fra atomkraftverk i utlandet ikke skal kjøpes gyldig i norsk klimaregnskap. Videre er disse medlemmer opptatt av at det samme kravet skal stilles når det gjelder skogreisningstiltak, som heller ikke bør kunne kjøpes gyldig.

Disse medlemmer viser videre til flertallets innstilling når det gjaldt generelle krav til bruk av CDM-kvoter. Det ene er kravet om addisjonalitet, at tiltakene skal føre til reelle målbare reduksjoner i forhold til hva som hadde skjedd i fravær av tiltakene. Det andre var kravet om bidrag til bærekraftig utvikling. Disse to kravene legger sterke føringer på hva slags prosjekter som skal kunne godkjennes. Videre ønsket flertallet at Kyoto-mekanismene var reelle verktøy for utvikling av ny fornybar energi. Derfor må det legges til rette for at norske kvotepliktige virksomheter gjennomfører tiltak under Kyoto-mekanismene som bidrar til dette. Disse medlemmer opprettholder disse synspunktene.

#### **Samlet kvotemengde/tildeling av kvoter/tildelingsmåte (gratis)**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til Regjeringens forslag om at kvotemengden skal fastsettes med utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelse til å begrense utslippene av klimagasser. Flertallet er enig i at det legges vekt på kostnadene og de teknologiske mulighetene kvotepliktige har for å be-

grense utslipp av CO<sub>2</sub>, og den betydningen dette har for potensialet for utslippsreduksjoner. Flertallet er videre opptatt av at det ikke skal oppstå stor forskjellsbehandling mellom virksomheter.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, merker seg at Regjeringen anslår en tentativ kvotemengde som svarer til ca. 95 pst. av forventede kvotepliktige utslipp uten tiltak. Dette flertallet støtter Regjeringens forslag om at denne kvotemengden skal tildeles de kvotepliktige vederlagsfritt.

Dette flertallet viser til at et eventuelt salg eller auksjonering av kvotene ville medført økte kostnader for de kvotepliktige virksomhetene og kommet i konflikt med prinsippet om å unngå eventuelle nedleggelse som ikke ville ha kommet som resultat av kvotesystemet for 2008-2012. Videre påpekes at vederlagsfri tildeling er i tråd med det systemet som EU legger opp til i dette tidlige kvotesystemet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Regjeringen foreslår at det i kvotesystemet settes et samlet tak for de kvotepliktiges utslipp av CO<sub>2</sub>. Dette er en klar betingelse for systemets dynamikk. Disse medlemmer er imidlertid opptatt av at denne sentrale dynamikken beholdes, noe som forutsetter at den samlede kvotemengden ikke økes etter at den først er satt. I lovforslaget fra Regjeringen antydes det at mengden kvoter som blir utdelt i hovedsak vil være lik for alle de tre årene, men at det kan avvikes på grunnlag av for eksempel utvidelser i årene 2005-2007. Disse medlemmer anser dette som uheldig. Etter disse medlemmers mening vil det ikke sende de riktige signalene om nødvendigheten av å redusere utslippene av CO<sub>2</sub>, og heller ikke bidra til at Norge møter sine forpliktelser etter protokollen. Disse medlemmer mener derfor at det samlede taket for kvotesystemet som settes i begynnelsen av perioden ikke økes. Dette innebærer at eventuelle utvidelser må dekke med kvoter som kjøpes i markedet.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen foreslår at kvotene som tildeles kvotepliktige aktører tildeles vederlagsfritt, og ser problemet med å la eksisterende, konkurranseutsatte bedrifter få betydelig strengere rammevilkår enn bedrifter i EU-land. Disse medlemmer har imidlertid merket seg at det er ulike syn på effektiviteten ved denne tilnærmingen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at dette medlem mener at gasskraftverk er å regne for en ny sektor. Denne sektoren har ikke historiske utslipp å vise til, slik som prosessindus-

trien. Dette medlem mener at det ikke må legges opp til å bygge gasskraftverk med mindre energinnyttingsgraden er høy og utslippene av klimagasser er minimale. Dette medlem mener derfor at gasskraftverk må henvises til å kjøpe utslippkvoter.

Dette medlem foreslår:

"§ 7 skal lyde:

§ 7 (tildelingsmetode)

Kvotene skal for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 tildeles vederlagsfritt til de virksomhetene som faller inn under lovens § 3 punkt b-e. Virksomheter som faller inn under § 3 punkt a vil ikke få tildelt kvoter vederlagsfritt, men pålegges å kjøpe det nødvendige antall kvoter i markedet."

### Perioden 2008-2012

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det foreslåtte systemet skal gjelde for perioden 2005 til 2007, og at det vil kunne bli behov for endringer før Kyotoperioden 2008 til 2012. Flertallet ser nødvendigheten av at Regjeringen gjennomgår både erfaringene fra det tidlige kvotesystemet, utviklingen internasjonalt og nødvendigheten av å inkludere nye sektorer, aktører eller gasser. Ikke minst gjelder dette utslippene offshore, og hvilke tiltak Regjeringen anser som best egnet til å redusere disse.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at Regjeringen har varslet en gjennomgang i forkant av perioden 2008-2012.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ønsker at Regjeringen informerer Stortinget om konklusjonene av en slik gjennomgang på egnet måte, senest høsten 2006.

## FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

#### Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen sikre at kvotesystemet ikke svekker forurensningsloven som miljøpolitisk virkemiddel.

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen avstå fra å innføre et nasjonalt tidlig kvoteregime som er konkurransevridende for norsk industrivirksomhet.

#### Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen arbeide for at norsk industri skal ha like krav til utslipp av såkalte klimagasser som man har i andre land innen EØS-området.

#### Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen vurdere implementering av EUs kvotedirektiv og fremme sak om dette til Stortinget.

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### Forslag 5

§ 3 skal lyde:

§ 3 (utslipp som omfattes av denne loven)

Loven gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med:

- raffinering av mineralolje
- produksjon av koks
- produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm
- produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.

Loven gjelder likevel ikke utslipp:

- fra forbrenning av biomasse
- fra forbrenning av farlig avfall og kommunalt avfall
- som er avgiftsbelagt etter Stortingets årlige vedtak om CO<sub>2</sub>-avgift.

§ 8c skal lyde:

- Dersom utslippene fra virksomhet som nevnt i bokstav a etter 1. januar 2001, men før 31. desember 2007, har blitt vesentlig redusert som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang, skal dette tillegges betydning ved tildelingen. Endringer som medfører økte utslipp vil ikke påvirke tildelingen.

### Forslag fra Senterpartiet:

#### Forslag 6

§ 7 skal lyde:

§ 7 (tildelingsmetode)

Kvotene skal for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 tildeles vederlagsfritt til de virksomhetene som faller inn under lovens § 3 punkt b-e. Virksomheter som faller inn under § 3 punkt a vil ikke få tildelt kvoter vederlagsfritt, men pålegges å kjøpe det nødvendige antall kvoter i markedet.

## KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Odelstinget til å gjøre slikt

### vedtak til lov

om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

## Kapittel 1 Innledende bestemmelser

### § 1 (lovens formål)

Formålet med denne loven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av CO<sub>2</sub> og fritt omsettelige utslippskvoter.

### § 2 (lovens stedlige virkeområde)

Loven gjelder for utslipp i riket og for utslipp fra virksomhet på den norske delen av kontinentalsokkelen, med de begrensningene som følger av folkeretten.

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om lovens stedlige virkeområde, herunder om lovens anvendelse på Svalbard.

### § 3 (utslipp som omfattes av denne loven)

Loven gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med:

- a) energiproduksjon
- b) raffinering av mineralolje
- c) produksjon av koks
- d) produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm
- e) produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.

Loven gjelder likevel ikke utslipp:

- a) fra forbrenning av biomasse
- b) fra forbrenning av farlig avfall og kommunalt avfall
- c) som er avgiftsbelagt etter Stortingets årlige vedtak om CO<sub>2</sub>-avgift.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp omfattet av første ledd fra produksjonsenheter med kapasitet under en fastsatt grense skal være unntatt fra denne lov, herunder bestemmelser om at flere produksjonsenheter som står i nær driftsmessig eller fysisk sammenheng skal vurderes under ett ved beregningen av kapasiteten.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp av CO<sub>2</sub> fra en produksjonsethet i sin helhet skal være omfattet av denne lov selv om utslippet bare delvis skyldes virksomhet som nevnt i første ledd.

### § 4 (kvoteplikt)

Den som driver virksomhet som nevnt i § 3 er kvotepliktig etter denne lov og må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 13. I tillegg kreves tillatelse etter forurensningsloven § 11.

### § 5 (søknad om utslippstillatelse og kvoter)

Søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 må foreligge innen 15. januar 2005 for at virksomheten skal komme i betraktning ved tildeling av kvoter etter § 8 for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007. Søknader som er innlevert innen denne fristen anses samtidig for å være søknader om å få tildelt kvoter i medhold av § 8. Søknaden må inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere hvor mange kvoter som skal tildeles etter § 8. Forurensningsmyndighetene kan i det enkelte tilfellet fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for.

## Kapittel 2 Fastsettelse av det samlede antallet kvoter og tildeling

### § 6 (fastsettelse av det samlede antallet kvoter)

Kongen fastsetter det samlede antallet kvoter som tildeles for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007.

Ved fastsettelsen av det samlede antallet kvoter skal Kongen blant annet ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser til å begrense utslippene av klimagasser, den faktiske og forventede utslippsutviklingen i Norge, hvor stor andel av de faktiske og forventede utslippene som omfattes av § 3, å unngå forskjellsbehandling mellom sektorer og bedrifter, og de tekniske og økonomiske mulighetene for å begrense utslipp som omfattes av § 3.

### § 7 (tildelingsmetode)

Kvotene skal for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 tildeles vederlagsfritt til de kvotepliktige.

### § 8 (tildeling av kvoter)

Forurensningsmyndighetene treffer vedtak om hvor mange kvoter som skal tildeles den enkelte kvotepliktige for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007.

For tildelingen av kvoter for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 skal følgende retningslinjer legges til grunn:

- a) For virksomhet som er igangsatt senest 1. januar 2001, skal tildelingen ta utgangspunkt i virksomhetens gjennomsnittlige utslipp i basisårene fra og med 1998 til og med 2001.
- b) Dersom virksomhet som nevnt i bokstav a ikke



har vært i drift i alle basisårene eller av andre grunner har atypiske utslipp i ett eller flere av basisårene, kan kvoter tildeles på grunnlag av utslippene i de øvrige årene.

- c) Dersom utslippene fra virksomhet som nevnt i bokstav a etter 1. januar 2001, men før 31. desember 2007, har blitt eller med rimelig sikkerhet forventes å bli vesentlig redusert eller økt som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang, skal dette tillegges betydning ved tildelingen. Ved endringer som medfører økte utslipp kan det ved tildelingen legges vekt på mulighetene, herunder de tekniske og økonomiske mulighetene, for å begrense utslipp av CO<sub>2</sub>, særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikkene.
- d) For virksomhet som er igangsatt etter 1. januar 2001 eller med rimelig sikkerhet forventes å bli igangsatt før 31. desember 2007, kan det ved tildelingen legges vekt på mulighetene, herunder de tekniske og økonomiske mulighetene, for å begrense utslipp av CO<sub>2</sub>, særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikkene.

Tildelingsvedtaket gjøres betinget av at den kvotepliktige ved den årlige utdelingen av kvoter etter § 9, har utslippstillatelse for CO<sub>2</sub> etter forurensningsloven § 11 annet ledd og at virksomhetens art og omfang ikke avviker vesentlig i forhold til de forutsetningene som tildelingsvedtaket bygger på. I forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter etter § 9 prøver forurensningsmyndighetene om betingelsene for tildelingsvedtaket er oppfylt. Dersom forurensningsmyndighetene kommer til at dette ikke er tilfellet kan tildelingsvedtaket omgjøres. Omgjøringsvedtaket legges til grunn for kvoteutdelingen etter § 9.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av kvoter etter denne bestemmelsen.

#### § 9 (utdeling av kvoter)

Forurensningsmyndighetene deler hvert år ut det antallet kvoter den enkelte kvotepliktige er berettiget til etter vedtak i medhold av § 8. Utdelingen av kvoter skjer ved at forurensningsmyndighetene innen 1. mars hvert år underretter Det norske registeret for klimakvoter om at et angitt antall kvoter skal overføres til den kvotepliktiges konto i registeret. Utdeling av kvoter for 2005 skal skje innen 15. mars 2005.

Dersom den kvotepliktige har fått utdelt et større antall kvoter enn det vedkommende er berettiget til i henhold til vedtak om tildeling av kvoter etter § 8, skal forurensningsmyndighetene underrette Det norske registeret for klimakvoter om at overskytende kvoter skal slettes fra vedkommendes konto. Før forurensningsmyndighetene underretter Det norske registeret for klimakvoter om sletting, skal den kvotepliktige varsles og gis anledning til å uttale seg innen

en nærmere angitt frist, med mindre vedkommende allerede på annen måte har hatt rimelig anledning til å uttale seg, varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig, eller det er grunn til å frykte at det vil vanskeliggjøre slettingen.

#### § 10 (meldeplikt)

Den kvotepliktige skal på forhånd gi melding til forurensningsmyndighetene om enhver endring av virksomhetens art eller omfang som kan ha betydning for om betingelsene i vedtak etter § 8 er oppfylt.

### Kapittel 3 Det norske registeret for klimakvoter - Oppgjør av kvoteplikten

#### § 11 (Det norske registeret for klimakvoter)

Det norske registeret for klimakvoter skal inneholde opplysninger om utstedelse, utdeling, beholdning, overdragelse, overføring til oppgjør og sletting av kvoter.

Kongen utpeker en ansvarlig myndighet for opprettelse og drift av registeret. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utformingen og driften av dette registeret, herunder bestemmelser om hvilke typer kontoer og opplysninger registeret skal inneholde, hvilke opplysninger som skal være offentlig tilgjengelige og om samarbeid med andre registre.

Offentlige myndigheter har rett til å få tilgang til opplysninger fra kvoteregisteret i den utstrekning dette er nødvendig for å fremme deres oppgaver i eller i medhold av lov.

#### § 12 (opprettelse av konto, overføring og sletting av kvoter)

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å opprette konto i Det norske registeret for klimakvoter.

En kontohaver har rett til å overføre egne kvoter til andre kontohavere. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser som innskrenker overføringsadgangen etter denne bestemmelsen der dette er nødvendig i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen 1997 til FNs rammekonvensjon 1992 om klimaendring.

En kontohaver kan kreve at kvoter registrert på egen konto slettes.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om betaling av gebyr for opprettelse av konto, mottak av kvoter utstedt av staten og overføring av kvoter i, til eller fra registeret.

#### § 13 (plikt til å overføre kvoter til oppgjør)

Den kvotepliktige skal innen 1. mai hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens rapporteringspliktige utslipp det foregående året, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret.

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal den kvotepliktige innen 1. mai året etter at oppgjør i medhold av første ledd skulle ha funnet sted, plassere kvoter på den tildelte oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året. I tillegg skal det ilegges overtredelsesgebyr etter § 21.

Kvoter som er overført til oppgjør etter første og annet ledd for kvoteplikt i perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 skal slettes.

§ 14 (*godkjenning av kvoter som ikke er utstedt i Det norske registeret for klimakvoter*)

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke typer kvoter, andre enn de som er utstedt etter § 8, som kan godkjennes i oppgjør i forhold til kvoteplikten, og prosedyrene for dette.

§ 15 (*utstedelse av kvoter på grunnlag av utslippsreducerende prosjekter i sektorer innenlands som ikke har kvoteplikt*)

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utstedelse av kvoter på grunnlag av utslippsreducerende prosjekter i sektorer innenlands som ikke har kvoteplikt.

## Kapittel 4 Rapportering og kontroll

§ 16 (*rapportering*)

Den kvotepliktige skal innen 1. mars hvert år rapportere foregående års kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub> til forurensningsmyndighetene.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om rapporteringen, herunder bestemmelser om hva som skal rapporteres og hvordan utslippene skal beregnes eller måles.

§ 17 (*forurensningsmyndighetenes kontroll*)

Forurensningsmyndighetene kontrollerer og godkjenner den enkelte kvotepliktiges rapportering av CO<sub>2</sub>-utslipp etter § 16.

I særlige tilfeller kan forurensningsmyndighetene gi pålegg om at den kvotepliktiges utslippsrapport skal verifiseres av en uavhengig tredjepart før innlevering. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til og akkreditering av verifikasjonsinstans, herunder om utarbeidelsen og innholdet av verifikasjonserklæringer.

Kongen kan i forskrift fastsette at omkostninger i forbindelse med forurensningsmyndighetenes kontroll av utslippsrapporter etter denne bestemmelsen skal dekkes av den kvotepliktige.

§ 18 (*pålegg om opplysninger eller undersøkelse*)

Forurensningsmyndighetene kan pålegge kvotepliktige å gi opplysninger eller å sørge for eller betekte undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å fastslå om det er behov for å endre rapporteringsreglene gitt i medhold av § 16.

## Kapittel 5 Sanksjoner

§ 19 (*suspensjon av retten til å overføre kvoter*)

Dersom den kvotepliktige ikke innen 1. april det enkelte år har rapportert sine utslipp i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av § 16, skal forurensningsmyndighetene suspendere vedkommende fra retten til å overføre kvoter i kvoteregisteret fram til tilfredsstillende rapportering foreligger.

§ 20 (*tvangsmulkt*)

Ved overtredelse av rapporteringsplikten etter § 16 kan forurensningsmyndighetene fatte vedtak om tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den kvotepliktige oversitter den fristen som forurensningsmyndighetene har fastsatt for å rette forholdet. Tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer.

Tvangsmulkten ilegges den kvotepliktige etter § 4. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndighetene kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 21 (*overtredelsesgebyr*)

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 13 første ledd, ilegges forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen. Overtredelsesgebyret skal tilsvare 40 euro på forfallstidspunktet for hvert tonn rapporteringspliktig CO<sub>2</sub> som det ikke er plassert kvoter for på virksomhetens konto i henhold til § 13 første ledd. Gebyret forfaller til betaling 14 dager etter påkrav. Ved forsinket betaling skal det betales renter etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan i forskrift endre størrelsen på overtredelsesgebyret.

Informasjon om hvem som er ilagt overtredelsesgebyr og omfanget av overtredelsen skal gjøres tilgjengelig for offentligheten.

§ 22 (*straff*)

Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene om rapporteringsplikt gitt i eller i medhold av § 16 i denne lov.

**Kapittel 6 Avsluttende bestemmelser**

## § 23 (endringer i andre lover)

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall gjøres følgende endringer:

## § 11 nytt annet ledd skal lyde:

*Kvotepliktig etter klimavoteloven § 4 skal etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp av CO<sub>2</sub> så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredstillende måte. Kongen kan i utslippstillatelsen sette vilkår i medhold av § 16. Det skal ikke settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsen. Tillatelsen gjelder så langt det innleveres kvoter i henhold til plikten i klimavoteloven § 13.*

Nåværende § 11 annet ledd blir § 11 tredje ledd osv.

## § 18 nytt annet ledd skal lyde:

*Tillatelse gitt i medhold av § 11 annet ledd tilbakekalles eller endres dersom kvoteplikten etter klimavoteloven § 4 opphører.*

Nåværende § 18 annet ledd blir § 18 tredje ledd.

Nåværende § 18 tredje ledd blir § 18 nytt fjerde ledd og skal lyde:

Ved avgjørelser etter første og tredje ledd skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurenseren og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.

## § 24 (ikrafttredelse)

Loven gjelder fra 1. januar 2005.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 2. desember 2004

**Bror Yngve Rahm**

leder

**Hallgeir H. Langeland**

ordfører