



Innst. O. nr. 39

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra energi- og miljøkomiteen

Ot.prp. nr. 19 (2008–2009)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i klimakvoteloven

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for Norges kvotesystem i perioden 2008–2012 er Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) Om lov om endring i klimakvoteloven m.m. og den nasjonale planen for tildeling av kvoter, som ble oversendt til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) 28. mars 2008. ESA aksepterer i sin beslutning av 16. juli 2008 at den samlede norske kvotemengden skal være 20 pst. lavere enn de kvotepliktige virksomhetenes utslipp i 2005. ESA krever imidlertid enkelte justeringer i det norske kvotesystemet før tildelingsplanen kan godkjennes og kvoter kan utstedes i kvoteregisteret. ESA uttalte at kvotesystemet gav utilbørlig forskjellsbehandling mellom virksomheter, og at dette kan rettes opp enten ved å gi vederlagsfrie kvoter til alle eksisterende virksomheter eller ved å selge alle kvotene.

Det er i proposisjonen gjort detaljert rede for ESAs innvendinger knyttet til hvordan det norske systemet fordeler kvoter mellom virksomhetene.

Regjeringen foreslår i proposisjonen noen justeringer i klimakvoteloven for å imøtekomme ESAs innvendinger mot det norske kvotesystemet. ESA aksepterer at olje- og gassvirksomheten ikke får tildelt kvoter vederlagsfritt. Endringsforslagene berører derfor bare landbasert industri.

Regjeringen har valgt å videreføre hovedregelen om vederlagsfri tildeling til landbaserte virksomheter. Forslaget i proposisjonen omhandler i hovedsak tildelingsregler for eksisterende virksomheter som ikke hadde utslipp i perioden 1998–2001, og tildeling til virksomheter som har hatt vesentlige utvidelser et-

ter denne basisperioden. Endringene innebærer at ingen virksomheter skal komme dårligere ut enn før, mens noen vil få økt sin tildeling av kvoter.

Regjeringen foreslår å endre loven slik at også de 10 norske landbaserte virksomhetene som har fått særskilt tillatelse til kvotepliktige utslipp før 28. mars 2008, men som ikke har hatt utslipp i perioden 1998–2001, får rett til tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Regjeringen foreslår i tillegg at virksomheter som har hatt utslipp i basisperioden 1998–2001, og som har hatt vesentlige økninger i utslipp i perioden 1. januar 2002 til 28. mars 2008, og kan dokumentere overfor forurensningsmyndigheten at den vesentlige utslippsøkningen skyldes vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang, skal få tildelt kvoter vederlagsfritt ut fra et oppdatert tildelingsgrunnlag. Denne regelen vil være en videreføring av deler av den lovteksten som ble brukt for å ta hensyn til vesentlige utvidelser i kvotesystemet som gjaldt i perioden 2005–2007, jf. Ot.prp. nr. 13 (2004–2005). Det tildeles imidlertid ikke vederlagsfrie kvoter til nye virksomheter basert på utslippsframskrivninger eller andre skønnsmessige kriterier, som forventninger om utvidelser.

Det vises i proposisjonen til at ESA ikke har hatt innvendinger til at det etableres en selektiv kvotereserve som tilgodeser "høyeffektive kraftvarmeverk", men aksepterte ikke en reserve for "gasskraftverk som skal basere seg på rensing". Regjeringen foreslår derfor å opprettholde en kvotereserve – som kvotereservens størrelse i forskrift – på til sammen 4,2 millioner kvoter over perioden 2008–2012 forbeholdt "høyeffektive kraftvarmeverk".

Endringene som foreslås innebærer at gasskraftverket på Kårstø vil få tildelt kvoter som eksisterende virksomhet – og kan ikke søke om tildeling fra reserven.

Regjeringen foreslår videre at virksomheter etablert etter 2001 som hadde utslipp ett eller flere kalenderår i perioden 2002–2007, får tildelt kvoter på grunnlag av sine gjennomsnittlige utslipp i de årene de har vært i drift i denne perioden. Det vises til at disse virksomhetene er små i utslippssammenheng og at de kun har utslipp som følge av energibruk. De virksomhetene som har hatt vesentlige utslippsøkninger på grunnlag av utvidelser etter 2001, skal i henhold til Regjeringens forslag få tildelt kvoter som gjenspeiler utslippsøkningen. Det foreslås at virksomhetene som er utvidet etter 2001, og som etter utvidelsen har hatt utslipp i ett eller flere kalenderår i perioden 2002–2007, skal få tildelt kvoter på grunnlag av en tilsvarende regel som benyttes for å beregne tildelingen til virksomhetene som ble etablert etter 2001, dvs. på grunnlag av sine gjennomsnittlige utslipp i de årene de har vært i drift i perioden 2002–2007 etter at utvidelsen fant sted.

Regjeringen foreslår at eksisterende virksomheter som ikke har hatt representative historiske utslipp før notifiseringen av tildelingsplanen, tildeles kvoter på grunnlag av normer. Disse normene foreslås også brukt for å beregne tildeling fra kvotereserven, samt ved utarbeidelse av nytt tildelingsgrunnlag for virksomheter som er utvidet så sent at det ikke foreligger representative historiske utslipp i perioden 2002–2007 etter at utvidelsen fant sted. Det legges vekt på at tildelingsreglene, herunder normene, i størst mulig grad skal være generelle og kunne anvendes for mange virksomheter, selv om de i praksis i noen tilfeller bare vil bli anvendt på én virksomhet. I prinsippet vil det være behov for normer for produksjon av ulike typer varer og tjenester samt prosessutslipp.

Regjeringen notifiserer endringene i tildelingsplanen til ESA parallelt med at saken er til behandling i Stortinget – og med forbehold om Stortingets samtykke. ESA skal også godkjenne den konkrete tildelingen til enkeltvirksomheter som Statens forurensningstilsyn (SFT) skal foreta på grunnlag av søknader, før det kan bli mulig å dele ut kvoter i kvoteregisteret. Regjeringen legger opp til en rask søknadsrunde, og man forventer at om lag 20 bedrifter vil kunne søke om nytt tildelingsgrunnlag ut fra de reglene som foreslås her.

Som følge av ESAs beslutning av 16. juli 2008 legger Regjeringen opp til å tildele kvoter vederlagsfritt til alle eksisterende landbaserte virksomheter som ikke omfattes av lov om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen. Kvotedirektivet åpner imidlertid for å forskjellsbehandle eksisterende og nye virksomheter ved tildeling av kvoter vederlagsfritt.

Regjeringen legger som hovedregel ikke opp til å tildele kvoter vederlagsfritt til nye virksomheter, dvs. virksomheter som blir etablert eller utvidet etter noti-

fiseringen av tildelingsplanen, altså etter 28. mars 2008. Man viderefører imidlertid lovens unntak for høyeffektive kraftvarmeverk, som kan søke fra en egen reserve.

I henhold til EUs kvotedirektiv er tidspunktet for når en virksomhet fikk særskilt tillatelse til kvotepiktige utslipp (kvotetillatelse) avgjørende for hvorvidt en virksomhet skal regnes som ny eller eksisterende. Virksomheter som har fått utstedt en fullstendig kvotetillatelse før tildelingsplanen ble formelt notifisert til ESA (i Norges tilfelle 28. mars 2008) skal regnes som eksisterende, mens virksomheter som ikke har fått kvotetillatelse på dette tidspunktet skal regnes som nye. En særskilt tillatelse til kvotepiktige utslipp inneholder en utslippstillatelse for CO₂ og et program for overvåking og rapportering. Virksomheter må ha fått utstedt fullstendig kvotetillatelse, dvs. både utslippstillatelse for CO₂ etter forurensningsloven og program for overvåking og rapportering, for å kunne regnes som eksisterende.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ann-Kristin Engstad, Asmund Kristoffersen, Marianne Marthinsen, Tore Nordtun, Torny Pedersen og Lise Wiik, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark og Ivar Kristiansen, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Holten Hjemdal, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, lederen Gunnar Kvassheim, legger til grunn at Norge har påtatt seg klare internasjonale klimaforpliktelser gjennom tilslutning til FNs klimakonvensjon med ikrafttredelse i 1994, og tilslutning til den etterfølgende Kyoto-protokollen som ble ferdigforhandlet i 1997 og ikraftsatt i 2005.

Komiteen legger også til grunn at veldokumentert forskning viser at klimaproblemet globalt sett er den aller største miljøutfordring vi står overfor. Dette inntrykket forsterkes år for år. Kyoto-protokollen er så langt det viktigste internasjonale rammeverket for arbeid for å hindre ytterligere klimaendringer. Forskning viser også at global klimaendring kan medføre alvorlige økologiske og helsemessige konsekvenser. Det vil også få store og langsiktige økonomiske konsekvenser for hele verdenssamfunnet – ikke minst for den fattigste delen av verden, så langt som en nå kan overskue konsekvensene.

Komiteen viser til at de samlede globale utslippene av klimagasser i 2004 var på ca. 49 milliarder tonn CO₂-ekvivalenter, hvis en holder binding av

karbon i skog utenom. Dessuten fortsetter utslippene å øke. Ifølge det internasjonale energibyrået (IEA) vil de globale energirelaterte utslippene av CO₂ øke med over 50 pst. fram til 2030, dersom ikke virkningsfulle tiltak settes inn for å redusere utslippene. Det anslås at utviklingslandene vil stå for om lag 3/4 av denne utslippsveksten av klimagasser, og at utslippsveksten av klimagasser til atmosfæren vil gi en kraftig økning i klimagasskonsentrasjonen, slik at en får rundt 450–500 partikler pr. million (ppm). Dette vil ut fra de modeller som brukes for å beregne temperatur, gi en økning i gjennomsnittstemperaturen på 2–2,4 grader C sammenlignet med forindustrielt nivå. Observasjoner og målinger viser så langt at temperaturøkningen i arktiske strøk er betydelig over gjennomsnittet for kloden og med meget alvorlige konsekvenser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) fremmet forslag til klimakvotesystem for perioden 2008–2012, og vedtak i Odelstinget 19. juni 2007, jf. Innst. O. nr. 100 (2006–2007), og at dette var et viktig element i Norges opplegg for å overholde Kyoto-protokollens forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at Stortinget i juni 2007 gjennom behandlingen av Ot.prp. nr. 66 (2006–2007), jf. Innst. O. nr. 100 (2006–2007) vedtok endringer i klimakvoteloven slik at Norge fra 1. januar 2008 skulle kunne delta i EUs klimakvotesystem, og norske bedrifter skulle kunne handle med klimakvoter i EU. Kvotesystemet vil omfatte store deler av utslippene fra norsk industri- og energiproduksjon, herunder petroleumsvirksomheten, og omfatte minst 40 pst. av dagens nasjonale utslipp av klimagasser.

Disse medlemmer viser til at det i Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) var foreslått at det skulle avsettes en kvotereserve som fanger opp behovet for tildeling av vederlagsfrie kvoter til nye gasskraftverk, som skal basere seg på CO₂-rensing og høyeffektive varmekraftverk. Utover dette ville Regjeringen ikke tildele noen kvotereserver for ny virksomhet i perioden 2008–2012. Dette innebærer at norske virksomheter som er etablert etter 31. desember 2001 (med unntak for gasskraftverk), samt kapasitetsutvidelser av virksomheter etter 31. desember 2001, med dette forslaget ikke ville få tildelt noen vederlagsfrie kvoter. Dette er i motsetning til virksomheter i EU der også nye eller utvidede virksomheter etter 31. desember 2001 får tildelt vederlagsfrie kvoter på linje med eldre industri.

Disse medlemmer mener at forslaget i Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) om å utelate utvidelser og nyetableringer etter 2001 fra tildeling av vederlagsfrie utslippskvoter, ville virke negativt for etablering og utvikling av virksomhet i Norge. Særlig urimelig er det at manglende tildeling av kvoter for ny og utvidet virksomhet ville fått tilbakevirkende virkning ved at man går tilbake til før 2001 for basisår.

Disse medlemmer peker på at nyetablerte og moderne virksomheter ofte er mer miljøvennlige enn eldre industri. Likeledes innebærer ofte utvidelser av eksisterende virksomhet en betydelig miljøvennlig modernisering. Det blir derfor urimelig ikke å gi virksomheter som ofte representerer den mest moderne og mest miljøvennlige produksjon, vederlagsfrie kvoter.

Disse medlemmer viser til sine merknader og forslag i Innst. O. nr. 100 (2006–2007), der disse medlemmer gikk imot at ikke nye og utvidete virksomheter etter 31. desember 2001 skulle få tildelt vederlagsfrie kvoter, og fremmet forslag om at det i en kvotereserve også skulle settes av kvoter til kvotepiktig virksomhet som er etablert etter 31. desember 2001, samt til utvidelser etter denne dato.

Disse medlemmer viser til at vedtaket i Innst. O. nr. 100 (2006–2007) om å forskjellsbehandle nyere og eldre virksomheter, samt utvidelser, ble anket til EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Disse medlemmer merker seg at ESA delte disse medlemmers oppfatning ved behandlingen av Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) om at en slik forskjellsbehandling var utilbørlig, og underkjente den norske regjeringens plan for tildeling av utslippskvoter.

Disse medlemmer peker på at vedtaket fra ESA ikke var overraskende, men snarere var bygget på generelle rettsregler i EØS-avtalen og kvotedirektivet. Disse medlemmer viser til at disse reglene var kjent for Regjeringen da man utarbeidet Ot.prp. nr. 66 (2006–2007). Denne lovendringen og den forsinkelsen den medfører, burde ha vært unngått, og kunne ha vært unngått, dersom Regjeringen hadde vist større aktsomhet med hensyn til grunnleggende rettsregler for denne typen saker.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til behandlingen av Ot.prp. nr. 66 (2006–2007), Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i klimakvoteloven m.m., og partienes merknader i saken. Disse medlemmer viste der til partienes prinsipp om at forurenser skal betale. I et kvotesystem knyttet til en ny og mer ambisiøs klimaavtale etter 2012, bør prinsippet om at forurenser skal betale, gjennomføres. Det er viktig at Norge jobber aktivt inn mot EU og FN for at dette kommer på plass. Samtidig bør den nasjonale klimapolitikken innrettes slik

at norske bedrifter stimuleres til å tilpasse seg en slik fremtidig klimapolitikk. Disse medlemmer mener derfor Regjeringens opplegg burde vært strammere, og større forpliktelser burde vært lagt på forurensere.

Disse medlemmer peker på at det eksempelvis er uheldig at Regjeringen har fått tilslutning til et opplegg hvor det blir billigere enn før for en del industribedrifter å forurense. Dette er et skritt i feil retning, og vil gjøre det vanskeligere å gjennomføre den omstillingen som er nødvendig for å få klimagassutslippene ned og for å bidra til nødvendig teknologiutvikling. Det er positivt at Regjeringen i denne saken har strammet inn på tildelingen av gratiskvoter ved gasskraftverket på Kårstø, men dette verket har fortsatt betydelig tilgang på gratiskvoter. Dette innebærer at når verket står stille, kan salget av kvoter være eneste forretningsvirksomhet og et bidrag til at forurensning foregår andre steder. Etter disse medlemmers mening burde minimum vært at et gasskraftverk som ikke er i drift, fikk inndratt gratiskvotene.

Disse medlemmer konstaterer at flertallet ønsket et mindre stramt kvoteopplegg enn Kristelig Folkeparti og Venstre da saken ble behandlet i Stortinget, og konstaterer at Regjeringens forslag i denne saken bygger videre på det som Regjeringen fikk tilslutning til i Stortinget.

Komiteen legger til grunn at Regjeringen har fremmet Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) med bakgrunn i EFTAs overvåkingsorgan (ESA) sin beslutning av 16. juli 2008. Komiteen viser til miljøvernministerens brev av 12. desember 2008 om Stortingets behandling av forslag til endringer i klimakvoteloven, der han ber om at Stortinget behandler endringene til loven "så raskt som Stortinget finner forsvarlig". Statsråden begrunner også dette i brevet med at rask behandling er avgjørende for at kvotene skal kunne utstedes før 30. april 2009, som er tidspunkt for innlevering av kvoter for 2008-utslippene. Komiteen legger opp til en slik saksbehandling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre peker på at som følge av at stortingsflertallet i Innst. O. nr. 100 (2006–2007), stemte ned disse medlemmers forslag om å sette av kvoter til nye og utvidete virksomheter, er norsk deltagelse i EUs kvotesystem forsinket. Inneværende kvotehandelsperiode i EUs kvotesystem trådte i kraft 1. januar 2008, og Norge er ennå ikke tilsluttet dette. Dette til tross for at Stortinget mente at en rask tiltredelse til kvotesystemet var så viktig at stortingssesjonen 2006–2007 ble forlenget for at Stortinget skulle kunne fatte de nødvendige vedtak i tide.

Komiteen har merket seg at ESA har akseptert den samlede norske kvotemengde, og at denne kvotemengden vil være 20 pst. lavere enn utslippene til de kvotepliktige virksomhetene var i 2005.

Komiteen har også merket seg at ESA krever enkelte klare justeringer i det norske kvotesystemet før tildelingen kan godkjennes og kvotene kan utstedes i kvoteregistret. Komiteen merker seg også at ESA legger til grunn at det vedtatte norske kvotesystemet om tildeling av vederlagsfrie kvoter fører til utilbørlig forskjellsbehandling mellom ulike grupper eksisterende virksomheter, og at dette ikke kan aksepteres.

Komiteen gjennomførte en åpen høring 8. januar 2009 der berørte parter i industrien kom med innspill til lovforslaget, og der spørsmålet om å innføre en generell kvoterreserve sto sentralt i høringsyttringene – spesielt rettet mot økte vederlagsfrie kvoter til ny eller utvidet virksomhet.

Komiteen har i brev til Miljøverndepartementet av 9. januar 2009 bedt om departementets vurdering av å kunne innføre i kvotesystemet en generell kvoterreserve med sikte på å fange opp både utvidelser, produksjonsøkninger og nyetableringer. Komiteen viser til departementets svarbrev av 16. januar 2009 der det bl.a. sies:

"Regjeringen ønsker at ny virksomhet som etableres i Norge skal stå overfor de fulle miljømessige kostnader i tråd med prinsippet om at forurensere skal betale. Dette vil gi de beste insentivene til den omstillingen av norsk samfunnsliv som vi trenger for å møte klimautfordringene. Det er også i tråd med EUs retningslinjer for tildeling av klimakvoter, der det er åpnet for at landene ikke tildeler kvoter til nykommere.

Dersom det skulle opprettes en reserve, vil denne måtte tilgodese både utvidelser og nykommere. Departementet har begrenset kunnskap om hvilke utvidelser og nyetableringer med kvoteplikt som med stor sannsynlighet vil bli etablert i 2008-2012. Vi er selvsagt kjent med utvidelsen av Celsa, som har funnet sted. Videre har SFT opplysninger om planer i petrokjemisk industri og det foreligger planer om utvidelser og nyetableringer innen energisektoren. Det er usikkert hvor mye av disse planene som blir realisert, og når, ikke minst i lys av den generelle økonomiske usikkerhet som råder for tida."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at bedriften Celsa Armeringsstål AS var en av bedriftene som deltok i forannevnte åpne høring. I spørsmål til departementet om betydningen av opprettelsen av en generell kvoterreserve ville kunne gi denne bedriften flere vederlagsfrie kvoter siden utvidelsen av produksjonen skjedde etter 28. mars 2008, svarer departementet bl.a. i brevet av 16. januar 2009:

"I henhold til lovforslaget kvalifiserer Celsa ikke for tildeling for utvidelsen fordi lovforslaget kun åp-

ner for tildeling til eksisterende utvidelser. Utvidelsen av Celsa fant sted etter notifikeringen av tildelingsplanen.

Celsa har ved flere anledninger påberopt seg at det ble gitt tillatelse til utvidelsen tre virkedager etter notifikeringen av tildelingsplanen, og at disse tre virkedagene er til hinder for at Celsa skal kunne få tildelt kvoter for utvidelsen. Denne påstanden medfører ikke riktighet.

Ifølge definisjonen i artikkel 3 (h) skal det være årsakssammenheng mellom utvidelsen av virksomheten og behovet for en revidert kvotetillatelse for at utvidelsen skal måtte likestilles med en nyetablering. Den reviderte kvotetillatelsen som ble gitt til Celsa den 3. april 2008 er ikke foranlediget av utvidelsen av virksomheten. Celsa var i likhet med en rekke andre bedrifter omfattet av kvotesystemet for perioden 2005–2007. Alle disse virksomhetene fikk rutinemessig utstedt nye tillatelser til kvotepliktige utslipp som følge av en overgang til andre fase av kvotesystemet, dvs. perioden 2008–2012. Bakgrunnen for at kvotetillatelsene ble revidert var behovet for en del endringer i reglene for overvåking og rapportering av utslipp fra den første til den andre kvoteperioden.

Det er kun dersom utvidelsen er så omfattende at virksomhetens utslipp etter utvidelsen overstiger visse terskelverdier at en utvidelse vil kreve at det utstedes en ny kvotetillatelse. Endringer i virksomhetens art vil for øvrig også kunne medføre behov for en revidert kvotetillatelse.

Utvidelsen av Celsa kan etter dette ikke regnes som eksisterende, og har dermed ikke krav på tildeling etter Regjeringens lovforslag.

Spørsmålet i det følgende er om Celsa likevel kan anses å kvalifisere for tildeling til utvidelsen dersom det opprettes en generell kvotereserve. Ifølge direktivets artikkel 3 (h) skal en utvidelse av en eksisterende virksomhet regnes som en nyetablering dersom virksomheten er utvidet på en slik måte at utvidelsen krever at det utstedes en revidert kvotetillatelse etter notifikeringen av tildelingsplanen. Utvidelsen ville i så fall kvalifisere for tildeling fra en eventuell kvotereserve.

Celsas utvidelse er som nevnt ikke av en slik karakter at den har medført utstedelse av en revidert kvotetillatelse. Etter direktivets ordlyd vil Celsa derfor ikke nødvendigvis være kvalifisert for å søke om tildeling fra en generell kvotereserve. Departementet er imidlertid kjent med at flere medlemsstater har definert utvidelser på måter som synes å avvike fra ordlyden i direktivet.

Det kan derfor ikke utelukkes at Norge kan få godkjent opprettelse av en generell kvotereserve som åpner for at Celsa Armeringsstål likevel kan søke om tildeling av kvoter som følge av utvidelsen. For at Celsa skal kvalifisere for tildeling fra en eventuell generell kvotereserve, må terskelen for å kunne kvalifisere for tildeling settes på en annen måte enn definisjonen i kvotedirektivet. Definisjonen av hvilke utvidelser som skal kvalifisere for tildeling etter kvotereserven ville muligens kunne knyttes opp til en vesentlig utslippøkning fremfor utstedelsen av en revidert kvotetillatelse. En terskel for kvalifisering som knyttes opp mot en vesentlig utslippøkning, kan ses på som et avvik fra ordlyden i kvotedirektivets artikkel 3 (h). En slik terskel ville i så fall trolig måtte godkjennes særskilt av ESA.

Gitt at Celsa skulle kvalifisere for tildeling fra en eventuell kvotereserve vil dette allikevel ikke nød-

vendigvis innebære en fordel for Celsa. Dette vil være avhengig av reglene for tildeling av kvoter fra reserven og hvordan de tekniske forholdene er på bedriften.

En mulighet vil være at tildelingen – for å være i samsvar med Regjeringens forslag til kvotesystem for 2008–2012 – baserer seg på normer brukt på hele anleggets kapasitet etter utvidelsen. Normene som er foreslått benyttet i det norske kvotesystemet er så vidt strenge at tildelingen vil kunne bli lavere på et slikt grunnlag enn på grunnlag av de reglene som i dag gjelder (dvs. virksomhetens historiske utslippstall og regelen som åpner for økt tildeling som følge av utnyttelse av overskuddsgass).

Et annet alternativ er å la virksomheter som utvider virksomheten, få beholde sin opprinnelige tildeling, og få tildelt ekstra kvoter for utvidelsen isolert sett. Dette vil kreve at man kan isolere effekten av utvidelsen, noe som vil være en utfordring slik forholdene synes å være for Celsa. Dette gjelder spesielt dersom man ikke ønsker å bryte med hovedprinsippene i de allerede vedtatte tildelingsreglene (jf. Ot.prp. nr. 66 (2006–2007)) og de foreslåtte endringene (jf. Ot.prp. nr. 19 (2008–2009)), for eksempel ved å legge fremskrivninger til grunn for tildelingen. Etter det departementet har fått opplyst, er anleggets innførte effekt i Celsas tilfelle ikke endret som følge av utvidelsen. Departementet har forstått at produksjonskapasiteten er økt som følge av andre endringer av anleggets utforming. Den forventede utslippsøkningen skyldes i så fall at de eksisterende ovnene kan utnyttes bedre som følge av andre investeringer i anlegget, og at det kan prosesseres større mengder skrap. En tildeling til Celsas utvidelse isolert, vil så langt departementet nå kan se måtte bygge på en skjønnsmessig vurdering av utvidelsens betydning for anleggets samlede produksjonskapasitet og utslipp.

Dersom tildelingsgrunnlaget endres ved bruk av normer, er det ikke opplagt at det lenger vil være relevant å bruke unntaksregelen om tildeling på grunnlag av bruk av overskuddsgass, jf. klimakvoteloven § 7 første ledd bokstav a).

Departementet har ikke tilstrekkelig informasjon til å anslå hva en tildeling ville blitt basert på hypotetiske regler. Den relevante informasjonen for å beregne tildelingen ville typisk bli dokumentert i en søknadsprosess dersom det blir etablert en reserve. SFT har beregnet at Celsa etter dagens regler tentativt vil få om lag 95 000 kvoter/år i snitt. Forventede utslipp framover er om lag 112 000 tonn. Den vederlagsfrie tildelingen tilsvarer dermed om lag 85 % av forventet utslipp."

Flertallet viser til departementets begrunnelser, og legger dette til grunn, men forutsetter samtidig at andre spesifikke forhold ved bedriftens produksjon gjennomgås med sikte på at bedriften skal bli likebehandlet med lignende og konkurrerende bedrifter i EØS-området. Dette gjelder bl.a. ny gjennomgang og beregning av karbon i skrap.

Flertallet merker seg at i forslaget til endringer i klimakvoteloven har Regjeringen for å imøtekomme ESAs innvendinger til det norske kvotesystemet, lagt til grunn at landbaserte virksomheter uten utslipp i basisperioden 1998–2001 og som har fått ut-

slippstillatelse i henhold til forurensningslovens § 11, annet ledd, nå vil få rett til tildeling av vederlagsfrie kvoter dersom de har hatt utslipp før 28. mars 2008.

Videre foreslås det at virksomheter som har hatt vesentlige økninger i sine utslipp i perioden fra 1. januar 2002 og til 28. mars 2008 og som kan dokumentere at dette i det vesentligste skyldes endringer i art av virksomheten eller omfang, vil få tildelt vederlagsfrie kvoter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at det i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) er foreslått endringer i klimakvoteloven som et stykke på vei møter ESAs innvendinger. Samtidig foreslås det ikke at det opprettes en kvotereserve for nye virksomheter og utvidelser, med unntak for høyeffektive varmekraftverk, i motsetning til i EU. Forslaget i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) representerer derfor fortsatt en forskjellsbehandling av bedrifter i Norge i forhold til bedrifter i EU.

Disse medlemmer har merket seg høringsuttalelsen fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) til Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) der organisasjonen er negativ til Regjeringens forsøk på særnorske løsninger med hensyn til EUs kvotehandelsdirektiv, og mener at dette har skapt betydelige forsinkelser som vil gjøre det dyrere og mer krevende å oppfylle Norges klimaforpliktelser i Kyoto-protokollen. NHO er videre kritisk til at Regjeringen – til tross for at Norge skal bli en del av et alleuropeisk kvotesystem med et felles utslippstak – ønsker å legge større byrder på norsk industri enn det som er tilfellet for de andre europeiske deltakerne i kvotesystemet. NHO viser til at dette ikke har noen miljøeffekt, men vil ifølge NHO tvert imot hindre en utvikling i retning av mer miljøvennlige energiløsninger. Disse medlemmer deler NHO sin kritikk av Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009).

Disse medlemmer har også merket seg at en rekke aktører: Celsa Armeringsstål, NHO, Norsk Industri, LO og NorFraKalk, i sin høringsuttalelse til Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) ønsker at det opprettes en generell kvotereserve forbeholdt virksomheter som etableres eller utvides etter notifiseringen av tildelingsplanen 28. mars 2008. Det vises blant annet til at fravær av en generell kvotereserve kan føre til reduserte investeringer i ny og mer miljøvennlig produksjon. Disse medlemmer deler disse synspunktene.

Disse medlemmer har videre merket seg at Konkurransetilsynet i sin høringsuttalelse til Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) også ønsker at det opprettes en generell kvotereserve, og viser til de uheldige konkurransemessige og miljømessige virkningene av at

det forskjellsbehandles mellom nye og eksisterende virksomheter. Konkurransetilsynet viser også til at alle andre land i det europeiske kvotesystemet har opprettet generelle kvotereserver til nye virksomheter. Disse medlemmer deler Konkurransetilsynets vurderinger.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen ikke ønsker å innføre en kvotereserve for nye/utvidede installasjoner, for å sikre gode vilkår for utvikling av nye og mer miljøvennlige bedrifter i Norge, selv om dette er vanlig praksis i resten av EØS. En generell reserve med objektive tildelingskriterier vil være uproblematisk for ESA, og ha en klar positiv miljøvirkning. Disse medlemmer viser til at EU legger opp til full likebehandling av nye/utvidede og eksisterende installasjoner etter 2012 med samme begrunnelse.

Disse medlemmer peker på at de totale klimagassutslipp fra kvotepliktige virksomheter i EUs klimakvotesystem bestemmes av den totale mengden tilgjengelige kvoter i kvotehandelssystemet. Nasjonale særløsninger med hensyn til kvotepliktige virksomheter får dermed ingen effekt på de totale klimagassutslippene, kun på fordelingen av disse utslippene mellom land og virksomheter. Disse medlemmer peker derfor på at når Regjeringen har valgt å legge seg på en annen løsning enn EU, og i motsetning til alle andre land i det europeiske kvotesystemet ikke vil opprette en generell kvotereserve, så har dette ingen effekt når det gjelder totale utslipp av klimagasser og kan ikke begrunnes miljøpolitisk. Det har kun en effekt med hensyn til inndragning av inntekter fra virksomhetene til fordel for statskassen.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2008–2009) legger opp til salg av klimakvoter inn i EUs kvotehandelssystem på 6,5 millioner tonn for 2008 og 7 millioner tonn for 2009, og at dette er anslått å ville gi en samlet salgsinntekt på 2,565 mrd. kroner. Disse medlemmer peker på at dersom Regjeringen virkelig hadde ønsket å benytte det europeiske kvotesystemet til å føre en mer ambisiøs klimapolitikk, kunne den ha latt være å selge disse kvotene og i stedet tatt dem ut av kvotehandelssystemet, og dermed bidratt til et strammere kvotemarked. Dette ville ha redusert de samlede klimagassutslipp fra kvotepliktige virksomheter i EUs kvotesystem med 13,5 millioner tonn, tilsvarende om lag 25 pst. av de årlige norske klimagassutslipp, og dermed hatt en betydelig klimaeffekt. Disse medlemmer registrerer at dette valgte Regjeringen ikke å gjøre. I stedet har Regjeringen valgt å fravike det som alle andre land i det europeiske kvotesystemet gjør på et område som ikke har noen som helst klimaeffekt, men kun symbolverdi, nemlig når det gjelder ikke å opprette en generell kvotereserve.

Disse medlemmer viser til at selv om EUs kvotedirektiv åpner for forskjellsbehandling av eksisterende og nye bedrifter i perioden 2008–2012, er det ikke nødvendig å gjøre en slik forskjellsbehandling. Disse medlemmer viser til at slik forskjellsbehandling svekker kvotesystemets miljøpolitiske virkning, fordi forskjellsbehandlingen bidrar til beskyttelse av eldre og mer forurensende industri til skade for utviklingen av ny og renere industri. Dette er grunnen til at EU etter 2012 har vedtatt å likebehandle nye bedrifter.

Disse medlemmer understreker at kvotetildeling til nye aktører fra en generell kvotereseerve kun vil være midlertidig, slik at en ny aktør i én kvotehandelsperiode vil bli betraktet som en eksisterende bedrift i neste kvotehandelsperiode fra 2013. Dette innebærer at redusert tildeling av vederlagsfrie kvoter i forhold til eksisterende bedrifter i inneværende kvotehandelsperiode 2008–2012, ikke vil bli en varig tilstand. Etter 2012 vil nye aktører i inneværende periode få tildeling av kvoter på lik linje med alle andre i samme bransje, i tråd med det tildelingsopplegget som EU vil beslutte for kommende periode.

Disse medlemmer har merket seg at miljøvernministeren i brevet til komiteen, datert 16. januar 2009, der argumenterer med at ny virksomhet som etableres i Norge skal stå overfor de fulle miljøkostnader i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale. Disse medlemmer viser til at denne begrunnelsen ikke holder så lenge forurenseren bare skal "betale" en kort periode, og fra neste kvotehandelsperiode vil få tildelt vederlagsfrie kvoter. Det blir i så fall et svært midlertidig "prinsipp". Disse medlemmer viser til at dette blir klart slått fast av ESA i vedtaket om den norske allokeringsplanen, der det står:

"However, as also underlined by the Commission, it is important to keep in mind that the new entrants issue is of a transitory character. What is a new entrant in one trading period will be an existing installation in the subsequent period. In other words, new installations only fulfil the definition of a new entrant for a limited period of time, i.e. part of a trading period, and the cost of allowances for this limited period (probably less than two years in the first period) can be taken into account in the investment and timing decisions. The Directive guarantees that as of a certain point in time the new entrant will be allocated allowances in the same manner as all other existing installations for the remainder of the lifetime of the installation.

On that basis the Commission has stated that it acknowledges only that existing installations and new entrants, which are recognised as a separate category under the Directive, may be allocated on the basis of a different methodology during one given trading period. Such different treatment can however not be justified once a new entrant in the preceding trading period turns into an existing installation in the following trading period with similar data material

being available as for other existing installations. ... The starting date of operation cannot be used as the primary justification for discrimination between existing installations.

Hence, in order to respect the principle of equal treatment, the methodology that a Member State uses in order to allocate allowances to new entrants should as far as possible be the same as the one used for comparable incumbents, and exceptions must be justified by reasons acknowledged under the Act."

Disse medlemmer viser til at Celsa Armeringsstål AS i Mo i Rana nylig har investert i ny rense- og smelteteknologi til i overkant av 300 mill. kroner for å møte sterkt skjerpede krav til rensing av utslipp. Investeringen ble satt i drift i juli 2008, og bedriften er midt i innkjøringsfasen nå. Det kan allerede nå slås fast at den nye teknologien vil lede til store utslippsreduksjoner. Den nye teknologien gir imidlertid også en viss kapasitetsøkning i stålverket, og denne økningen leder til økte utslipp av CO₂. Disse medlemmer viser til at med Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 1 (2008–2009) vil Celsa ikke bli tildelt vederlagsfrie kvoter til å møte den kapasitetsøkning og energimiksvridning – med tilhørende økte CO₂-utslipp – som blir følgene av miljøinvesteringen sommeren 2008. Den nye rense- og smelteteknologien leder til svært betydelige utslippsreduksjoner, bl.a. av kvikksølv., dioksiner, andre tungmetaller og støv. Disse medlemmer har merket seg at etter ombygningen har SFT i pressemelding omtalt Celsa som "verdens reneste stålverk".

Disse medlemmer viser til at dersom det ikke settes av en generell kvotereseerve som bedrifter i ekspansjon kan nyte godt av, slik det er foreslått i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009), påføres Celsa Armeringsstål AS store ekstrakostnader sammenlignet med konkurrerende bedrifter i andre land i EUs kvotesystem. Disse medlemmer viser til at samtlige øvrige land i EUs kvotesystem har innført en generell kvotereseerve. I snitt utgjør denne reserven 6 pst. av kvotevolumet. Reserven er tilgjengelig for så vel nye virksomheter som eksisterende virksomheter som utvider. I dette ligger en åpenbar mulighet for at Celsas konkurrenter i andre EØS-land kommer bedre ut enn hva Celsa gjør under de norske regler det legges opp til i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009).

Disse medlemmer peker videre på at i miljø- og utviklingsministerens brev til komiteen, datert 16. januar, er skillet mellom ny og eksisterende virksomhet beskrevet som følger:

"Departementet har konferert med Kommissjonen om definisjonen i artikkel 3 (h) og har fått bekreftet at direktivet skal tolkes antitetisk på dette punkt. Virksomheter som har fått fullstendig kvotetillatelse før notifiseringen av tildelingsplanen skal med andre ord regnes som eksisterende. Dette gjelder selv om produksjonsanlegget som sådan ikke er ferdigstilt. Tildelingen til en virksomhet som har fått utstedt en

fullstendig kvotetillatelse før notifiseringen av tildelingsplanen kan med andre ord ikke avvises med den begrunnelse at virksomhetens aktivitet ikke er startet opp forut for notifisering av tildelingsplanen. Tildelingen kan imidlertid justeres slik at den beregnes ut fra forventet oppstartstidspunkt."

Disse medlemmer forstår det derfor slik at en virksomhet i henhold til direktivet enten må betraktes som ny eller som eksisterende. Det avgjørende er om den aktuelle virksomhet før notifisering av tildelingsplanen har fått tildelt en fullstendig tillatelse. I samme svar fra miljø- og utviklingsministeren fremkommer også følgende:

"En antitetisk tolkning av direktivets definisjon av en utvidelse innebærer følgende: Dersom en eksisterende virksomhet får revidert sin kvotetillatelse som følge av en planlagt utvidelse før notifiseringen av tildelingsplanen, vil utvidelsen måtte regnes som "eksisterende" og myndighetene vil ikke kunne avvise tildeling til utvidelsen med den begrunnelse at virksomhetens utvidede aktivitet ikke er startet opp før notifiseringen av tildelingsplanen. Som i tilfellet med reelle nyetableringer er det imidlertid anledning til å justere tildelingen slik at den beregnes fra det tidspunktet utvidelsen forventes tatt i bruk."

Disse medlemmer deler her statsrådets syn.

Disse medlemmer viser til at i flertallets merknader gjengis annet svar fra miljø- og utviklingsministeren som omhandler Celsas stilling. Statsrådets uttalelser her harmonerer etter disse medlemmers oppfatning ikke med statsrådets svar gjengitt ovenfor. I det svar flertallet viser til, uttales innledningsvis følgende:

"I henhold til lovforslaget kvalifiserer Celsa ikke for tildeling for utvidelsen fordi lovforslaget kun åpner for tildeling til eksisterende utvidelser. Utvidelsen av Celsa fant sted etter notifiseringen av tildelingsplanen."

Disse medlemmer har ingen innvendinger til miljø- og utviklingsministerens utsagn isolert sett.

Videre uttales det i statsrådets svar følgende:

"Det er kun dersom utvidelsen er så omfattende at virksomhetens utslipp etter utvidelsen overstiger visse terskelverdier at en utvidelse vil kreve at det utstedes en ny kvotetillatelse. Endringer i virksomhetens art vil for øvrig også kunne medføre behov for en revidert kvotetillatelse."

Slik disse medlemmer ser det, angir miljø- og utviklingsministeren konsekvensen av lovforslaget korrekt. På den angitte bakgrunn konkluderer statsråden med at utvidelsen av Celsas virksomhet kan skje innenfor rammen av Celsas gjeldende tillatelse (meddelt i 2005) og uten noen ny tillatelse, hvorefter statsråden konkluderer som følger:

"Utvidelsen av Celsa kan etter dette ikke regnes som eksisterende, og har dermed ikke krav på tildeling etter Regjeringens lovforslag."

Ifølge disse medlemmer avdekker statsråden gjennom sitt svar et betydelig spenn mellom kvotedirektivet og forslaget til endret klimakvotelov: Det legges til grunn som korrekt at Celsas produksjonsutvidelse ikke utløser behov for ny tillatelse. Slik disse medlemmer ser det vil Celsas virksomhet – også etter utvidelsen – i henhold til direktivet måtte vurderes som eksisterende. Etter direktivet vil Celsa i så fall ha krav på vederlagsfrie kvoter for utslippsoøkningen. Etter forslaget til endret klimakvotelov blir imidlertid Celsa å anse som ny virksomhet. Forskjellen i rubrisering synes etter disse medlemmers oppfatning å bunne i at klimakvoteloven bare unntaksvis utløser krav om endret tillatelse ved produksjonsøkning, mens nettopp slik endret tillatelse utgjør selve grunnlaget for skillet mellom ny og eksisterende virksomhet etter direktivet.

Disse medlemmer viser til at den særnorske måten å implementere kvotedirektivet på kan lede til at virksomhet som er å anse som ny etter direktivets definisjon, behandles gunstigere enn virksomhet som ifølge direktivet anses som eksisterende. Ny virksomhet får tillatelse forut for notifisering, og starter opp virksomheten etter notifisering. Av miljø- og utviklingsministerens svar fremgår at virksomheten får tildelt kvoter med hele sitt utslipp som beregningsgrunnlag. Dette i motsetning til Celsa, som ikke får tildelt kvoter for noen del av sin produksjonsøkning. Disse medlemmer ser ikke bort fra at dette er en problemstilling som ESA vil kunne gripe tak i.

Disse medlemmer har videre merket seg miljø- og utviklingsministerens svar gjengitt ovenfor, hvor det er sagt følgende om bl.a. utslippssituasjonen ved Celsa:

"SFT har beregnet at Celsa etter dagens regler tentativt vil få om lag 95 000 kvoter/år i snitt. Forventede utslipp framover er om lag 112 000 tonn. Den vederlagsfrie tildelingen tilsvarer dermed om lag 85 % av forventet utslipp."

Så vidt disse medlemmer forstår, er dette tallstørrelser som Celsa ikke umiddelbart drar kjensel på. Celsa har estimert sitt fremtidige utslipp, etter produksjonsøkningen og med full kapasitetsutnyttelse, til å utgjøre ca. 147 000 tonn pr. år – ikke 112 000 tonn. Hvor mye Celsa får tildelt i form av vederlagsfrie kvoter er ikke klarlagt. Tallet på 95 000 kvoter/år kan være korrekt, men uten at Celsa selv har beregnet dette. Til illustrasjon kan nevnes at Celsas kvotepliktige utslipp for 2007, med tillegg av kvoter for utslipp etter forbrenning av olje som nå (i motsetning til i 2007) er kvotepliktig, utgjorde ca. 71 000 tonn/år.

Komiteen merker seg at olje- og gassvirksomheten ikke får tildelt kvoter vederlagsfritt. Følgelig omfatter endringsforslagene bare landbasert industri. Dette betyr at det kun er landbaserte virksomheter som ikke er underlagt lov om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomheten på sokkelen, som har krav på vederlagsfrie kvoter.

Komiteen merker seg videre at ESA ikke aksepterer en reserve for gasskraftverk basert på rensing, men at det gis aksept for en selektiv kvotereserve for høyeffektive kraftvarmeverk etter en nærmere definisjon til virkningsgrad på slike verk. Det er avsett en slik kvotereserve på til sammen 4,2 millioner kvoter i perioden 2008–2009.

Komiteen viser til at Regjeringen har lagt til grunn mest mulig objektive tildelingskriterier, slik at virksomhetene selv ikke kan påvirke tildeling gjennom atferdsendring som ikke gir miljøgevinst. Likevel gjør de foreslåtte endringer i regelverket at en rekke virksomheter nå kan søke om ny tildeling etter et forbedret tildelingsgrunnlag og med muligheter til utvidelser av mengden vederlagsfrie kvoter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, har merket seg at Regjeringen i lovforslaget legger til grunn at EUs kvotedirektiv åpner for forskjellsbehandling av eksisterende og nye bedrifter ved tildeling av vederlagsfrie kvoter. Hovedregelen etter dette blir at det ikke legges opp til vederlagsfrie kvoter til nye virksomheter, der begrepet nye virksomheter defineres som etablert eller utvidet etter notifikeringen av tildelingsplanen, dvs. etter 28. mars 2008.

Flertallet merker seg at det presiseres at dette bl.a. betyr at det må skilles mellom eksisterende virksomheter som får tildelt vederlagsfrie kvoter, og virksomheter uten rettighet til nye kvoter, som i utgangspunktet må kjøpe sine kvoter. Unntaket er høyeffektive kraftvarmeverk.

Flertallet har merket seg at det legges til grunn at det er tidspunktet for utvidelsen og ikke kvotetillatelsen som avgjør om det skal tildeles vederlagsfrie kvoter basert på utvidelsen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at det følger av kvotedirektivets artikkel 3 (h) at utvidelse av en eksisterende virksomhet regnes som en nyetablering dersom virksomheten er utvidet så mye at utvidelsen foranlediger behov for en revidert utslippstillatelse i henhold til nasjonale regler. Forslaget i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) er dårlig tilpasset kvotedirektivets system ved at utvidelse av eksisterende virksomhet gjennomgående ikke vil kreve ny/endret tillatelse. Kun når en virksomhet øker sine utslipp så mye at den kommer over i en ny utslippskategori, med behov for

endret måleprogram, utløses behov for en ny tillatelse. I forsøk på tilpasning til kvotedirektivet griper lovforslaget derfor tak i andre parametere enn tillatelsens dato, i form av dato for utvidelser/faktiske utslippsøkninger, og bruk av tildeling av kvoter etter normer.

Disse medlemmer viser til at lovforslaget i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009) fortsatt åpner for en urimelig forskjellsbehandling mellom virksomheter. Dersom en ny virksomhet, med forventede utslipp på 450 000 tonn CO₂, etableres, får utslippstillatelse før notifikering og har oppstart etter notifikering, vil virksomheten anses som eksisterende virksomhet etter kvotedirektivet og forslaget i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009), jf. miljø- og utviklingsministerens svar til komiteen, datert 16. januar 2009, og vil få tildelt vederlagsfrie kvoter ut fra sitt forventede utslipp på 450 000 tonn CO₂ tonn/år etter reglene om normtildeling, jf. utkast til § 8 (4). Dette da kvotetillatelsen vil ta utgangspunkt i forventet utslipp.

Disse medlemmer viser videre til at dersom en eksisterende virksomhet med utslippstillatelse fra 2005 og utslipp på notifikeringstidspunktet på 50 000 tonn CO₂ utvider, og oppstart for utvidelsen skjer etter notifikering, med et utslipp etter notifikering på 450 000 tonn CO₂, vil denne virksomheten ikke tildeles vederlagsfrie kvoter for utslippsøkningen, men kun i forhold til et utslipp på 50 000 tonn CO₂. Dette til tross for at utvidelsen er betraktelig (+ 400 000 tonn/år). Til tross for at virksomhetene i disse to eksemplene vil ha samme utslipp i kvotehandelsperioden, vil de stille svært ulikt med hensyn til tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Disse medlemmer peker på at dette reiser spørsmål ved om kvotedirektivet åpner adgang til slik diskriminering av virksomheter som begge faller inn under direktivets definisjon av eksisterende virksomhet.

Disse medlemmer peker på at disse problemer skyldes at forslaget til norske regler for utslippskonsesjon er bygget opp på annen måte enn i EU, og at kompatibiliteten mellom regelsettene byr på utfordringer som ikke er tilfredsstillende løst i lovforslaget. Disse medlemmer har merket seg at denne forskjellsbehandlingen kan medføre en ny klage til ESA. Dette vil etter disse medlemmers mening være svært negativt, og føre til en ytterligere forsinkelse av norsk tiltredelse til EUs kvotesystem.

Disse medlemmer finner grunn til å henlede oppmerksomheten på de norske regler for normtildeling, som etter omstendighetene kan lede til forskjellsbehandling av eksisterende virksomheter.

Disse medlemmer peker på at problemstillingen eksemplifiseres ved å sammenligne to i utgangspunktet like eksisterende virksomheter, med de samme CO₂-utslipp og med utslippstillatelse fra

2005. Den ene utvider med økt CO₂-utslipp som resultat forut for notifikering, men etter 1. januar 2007, og skal etter forslag til endring i klimakvotelovens § 8 (7) få tildeling etter normene i § 8 (4). Det er lovens system at virksomheten etter en utvidelse i sin helhet skal få tildelt vederlagsfrie kvoter på grunnlag av nevnte normer, og slik at det ikke skal skje en normtildeling for utvidelsen alene. For den andre bedriften skjer det ingen endringer.

Begge bedriftene er å anse som eksisterende virksomheter i henhold til kvotedirektivet. Konsekvensen av at den ene bedrift utvider og får normtildeling for hele virksomhetens utslipp kan innebære at vedkommende bedrift får lavere samlet tildeling av vederlagsfrie kvoter enn den andre, tilsvarende bedrift som ikke utvider (og som dermed får tildeling i henhold til historiske utslipp). Dette fordi reglene for normtildeling gir lavere uttelling enn reglene for tildeling basert på historiske utslipp. Det vises her til statsrådets svar på spørsmål 5 fra komiteen, datert 16. januar 2009, hvor slik konsekvens er påpekt som en mulighet. Bedriften som utvider kan selvfølgelig la være å søke om normtildeling, og fortsatt få vederlagsfrie kvoter basert på historiske utslipp forut for utvidelsen, dersom dette gir samlet økt uttelling. Uansett medfører dette at denne bedriften, sammenholdt med bedriften som ikke utvider, får tildelt en lavere andel av sitt samlede kvotebehov som vederlagsfrie kvoter. Dette til tross for at begge i henhold til kvotedirektivet er å anse som eksisterende virksomheter.

Disse medlemmer peker på at også denne del av loven vil ESA kunne gripe tak i. Problematikken om forskjellsbehandling kan her løses ved at det ved utslippsøkninger kun er økningen som skal normtildeles, mens tildelingen for det opprinnelige volum skjer basert på historisk utslipp. Statsråden omtaler denne løsning i sitt svar på spørsmål 5 til komiteen.

For øvrig oppfatter disse medlemmer det slik at reglene om normtildeling i det vesentligste har sin begrunnelse i relasjon til genuint ny virksomhet, og hvor de faktiske utslipp ikke lar seg fastslå med særlig sikkerhet i forkant. Ved utvidelse av en eksisterende virksomhet vil situasjonen kunne være en annen. Her vil det regelmessig være slik at utslippsøkningen som følge av utvidelsen lar seg beregne med stor grad av presisjon. I så fall bør kvotetildelingen knyttes til slike beregninger, og ikke gjennom normtildeling.

Komiteen viser til at det i proposisjonen foreslås at eksisterende virksomhet som ikke har hatt representative historiske utslipp før notifikeringen, skal tildeles kvoter på grunnlag av normer for perioden 2008–2012. Dette systemet begrenses til etablering

av normer for produksjon av elektrisitet, varme og kalk med bransjespesifikke normerte driftstider og lastfaktorer. Det åpnes for mulighet til å justere normene dersom det skulle vise seg å være behov for det.

Komiteen merket seg at bedriften NorFraKalk AS i høringen kom med innvendinger til at tildeling av kvoter etter en normtid på 85 pst., ikke ville være i samsvar med virksomhetens faktiske forventede driftstid, og at konkurransevilkårene for denne bedriften ville bli dårligere enn sammenlignbare kalk-bedrifter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at elementer knyttet til bruk av normtid var oppe til mer generell belysning i høringsrunden. Flertallet viser til at komiteens spørsmål til departementet i brev av 9. januar 2009 tar opp NorFraKalks innspill, og miljøvernministerens svar i brev av 16. januar 2009 inneholder bl.a. følgende vurderinger og standpunkt:

"Virksomhetene som får tildelt kvoter på grunnlag av historiske utslipp har i varierende grad hatt driftsstans av tekniske og økonomiske årsaker. Tildelingen til bedriftene som får kvoter på grunnlag av sine historiske utslipp reflekterer dette. Det blir derfor misvisende, slik NorFraKalk har gjort, å sammenholde en tildeling basert på de foreslåtte normene og en tildeling basert på en optimal kapasitetsutnyttelse. Når hovedregelen for tildeling av kvoter er historiske utslippstall som inkluderer ulike driftsstanser, er det risiko for utilbørlig forskjellsbehandling dersom andre virksomheter skal få tildelt kvoter på grunnlag av normer som forutsetter en optimal kapasitetsutnyttelse."

Og videre sies det i svarbrevet:

"Ved vurderingen av om tildelingen innebærer utilbørlig forskjellsbehandling, er det imidlertid ikke mulig å vurdere den normerte driftstiden isolert. Det er summen av tildelingsprosenten og de ulike normene (bl.a. driftstid, utslippsfaktor og lastfaktor) som bestemmer hvor mange kvoter som blir tildelt den enkelte virksomhet.

Fastsettelse av normerte driftstider innebærer en avveining mellom hensynet til enkelhet og hensynet til representativitet for de enkelte virksomhetene."

Kvotedirektivets regler krever at tildelingsvedtakene for 2008–2012 fattes en gang for alle, og det vil ikke være anledning til å justere tildelingen oppover på et senere tidspunkt. Dette gjelder uansett om tildelingsgrunnlaget er normer eller historiske utslippstall.

Flertallet har merket seg innspill om at det kunne gis økte kvotetildelinger med grunnlag i bedrifter som i sin virksomhet nytter det som kan defineres som "best tilgjengelig teknologi" (BAT), for på den måte å påvirke til mest mulig miljøvennlig produksjon.

Flertallet har forelagt problemstillingen for departementet i brevet av 9. januar 2009. Deler av svaret fra statsråden lyder slik:

"I prinsippet kan BAT definere normer for tildeling."

Og videre:

"Regjeringen har ikke ansett normtildeling på grunnlag av BAT-verdier som et egnet grunnlag for tildeling av kvoter. CO₂-utslipp i seg selv er ikke sentralt i BAT-vurderingene for flere av de aktuelle bransjene. BAT-kravene blir i hovedsak satt med tanke på andre utslipp enn klimagasser. For en rekke bransjer finnes det derfor ikke BAT-nivåer for utslipp av klimagasser som er representative for bransjen som helhet. For de fleste bransjer er det vurderinger av energieffektivitet og muligheter for utnyttelse av overskuddsenergi som vil påvirke CO₂-utslippet".

Flertallet slutter seg til disse betraktningene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at mye tyder på at en misforståelse ligger til grunn for statsrådets svar. Disse medlemmer har ikke oppfattet at kvoter skulle tildeles på bakgrunn av BAT alene, men at BAT kunne benyttes som tilleggskrav for tildeling fra en generell vederlagsfri kvote – et system som for øvrig benyttes i mange EU-land.

Disse medlemmer går imot forslagene som fremmes i Ot.prp. nr. 19 (2008–2009).

Disse medlemmer viser isteden til Dokument nr. 8:3 (2008–2009) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Korsberg, Ketil Solvik-Olsen, Torbjørn Hansen og Ivar Kristiansen om lov om endring i klimakvoteloven (om vederlagsfrie kvoter).

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"I

I lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 (tildeling av kvoter vederlagsfritt for perioden 2008–2012) skal lyde:

Vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 tildeles etter følgende prinsipper:

Landbasert virksomhet skal tildeles vederlagsfrie kvoter i henhold til § 8 annet ledd tilsvarende 100 pst. av sine prosessutslipp og tilsvarende 87 pst. av sine energiutslipp.

Det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling til nye virksomheter. Kongen gir nærmere be-

stemmelser om størrelsen på denne reserven, hvilke typer virksomheter som kan søke og øvrige kriterier som skal ligge til grunn for tildelingen etter dette ledd.

§ 8 (tildeling av kvoter vederlagsfritt) skal lyde:

Forurensningsmyndighetene treffer vedtak om hvor mange kvoter som skal tildeles den enkelte kvotepliktige for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012.

For tildelingen av kvoter til eksisterende virksomheter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 legges til grunn sist gjeldende kvotegrunnlag som ble vedtatt for den enkelte virksomhet for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007. Dersom utslippene fra virksomheten 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 CO₂, særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikker.

Tildelingsvedtaket gjøres betinget av at forurensningsmyndighetene ved den årlige utdelingen av kvoter etter § 9 ikke finner at den kvotepliktige virksomheten er nedlagt og at virksomheten har tillatelse etter forurensningsloven § 11."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

I

I lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 (tildeling av kvoter vederlagsfritt for perioden 2008–2012) skal lyde:

Vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 tildeles etter følgende prinsipper:

Landbasert virksomhet skal tildeles vederlagsfrie kvoter i henhold til § 8 annet ledd tilsvarende 100 pst. av sine prosessutslipp og tilsvarende 87 pst. av sine energiutslipp.

Det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling til nye virksomheter. Kongen gir nærmere bestemmelser om størrelsen på denne reserven, hvilke typer virksomheter som kan søke og øvrige kriterier som skal ligge til grunn for tildelingen etter dette ledd.

§ 8 (tildeling av kvoter vederlagsfritt) skal lyde:

Forurensningsmyndighetene treffer vedtak om hvor mange kvoter som skal tildeles den enkelte kvotepliktige for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012.

For tildelingen av kvoter til eksisterende virksomheter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 legges til grunn sist gjeldende kvotegrunnlag som ble vedtatt for den enkelte virksomhet for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007. Dersom utslippene fra virksomheten 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 CO₂, særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikkene.

Tildelingsvedtaket gjøres betinget av at forurensningsmyndighetene ved den årlige utdelingen av kvoter etter § 9 ikke finner at den kvotepliktige virksomheten er nedlagt og at virksomheten har tillatelse etter forurensningsloven § 11.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak til lov

om endringer i klimakvoteloven

I

I lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3. *(utslipp som omfattes av denne loven)*

Loven gjelder utslipp av CO₂ 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 produkt
- f) produksjon av papir, papp og papirmasse fra tre eller andre fibermaterialer.

Loven gjelder likevel ikke for utslipp fra forbrenning av biomasse og fra energiproduksjon som nevnt

i første ledd bokstav a) ved forbrenning av farlig avfall og avfall som er belagt med sluttbehandlingsavgift.

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 CO₂ fra virksomhet som ikke er nevnt i første ledd og utslipp av andre klimagasser enn CO₂ fra andre nærmere angitte virksomheter skal være omfattet av denne loven, herunder gi andre regler om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 enn det som følger av §§ 7 og 8 for virksomheter og sektorer som inntas i kvotesystemet i medhold av bestemmelsen.

§ 4 skal lyde:

§ 4. *(kvoteplikt)*

Den som driver virksomhet som nevnt i § 3 eller i forskrifter gitt i medhold av loven, 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.

§ 7 skal lyde:

§ 7. *(tildeling av kvoter vederlagsfritt for perioden 2008 til 2012)*

Vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 tildeles etter følgende prinsipper:

- a) Landbasert virksomhet som ikke er underlagt lov om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen og som har fått utstedt særskilt utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 annet ledd før notifiseringen av den norske tildelingsplanen, skal tildeles vederlagsfrie kvoter i henhold til § 8. Ved tildelingen kan det tas særlig hensyn til anlegg som reduserer samlede utslipp av klimagasser gjennom å utnytte overskuddsgass fra landbasert industri som ikke er regulert gjennom kvotesystem eller avgift.
- b) Annen kvotepliktig virksomhet skal ikke tildeles vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012.

Det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling til høyeffektive kraftvarmeverk. Kongen gir nærmere bestemmelser om størrelsen på denne reserven, hvilke typer virksomheter som kan søke og øv-

rige kriterier som skal ligge til grunn for tildelingen etter dette ledd.

§ 8 skal lyde:

§ 8. (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Forurensningsmyndighetene treffer vedtak om hvor mange kvoter som skal tildeles den enkelte kvotepliktige for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012.

For virksomhet igangsatt senest 31. desember 2001, skal kvoter tildeles vederlagsfritt etter § 7 tilsvarende 100 prosent av den kvotepliktiges gjennomsnittlige prosessutslipp og 87 prosent av den kvotepliktiges gjennomsnittlige utslipp fra bruk av energivare i de årene virksomheten har vært i drift i perioden 1. januar 1998 til 31. desember 2001.

For virksomhet som er igangsatt etter 31. desember 2001, og som har hatt utslipp i minst ett kalenderår i perioden 1. januar 2002 til 31. desember 2007, skal kvoter tildeles vederlagsfritt etter § 7 tilsvarende 100 prosent av den kvotepliktiges gjennomsnittlige prosessutslipp og 87 prosent av den kvotepliktiges gjennomsnittlige utslipp fra bruk av energivare i de årene virksomheten har vært i drift i perioden 1. januar 2002 til 31. desember 2007.

For øvrig tildeles virksomheter kvoter vederlagsfritt etter § 7 på grunnlag av følgende normer:

- a) Produksjon av elektrisk kraft: $Kvoter = (354 \text{ tonn } CO_2/GWh * MW \text{ elektrisk kraft} * 7\,500 \text{ timer} * 0,85) / 1\,000$
- b) Produksjon av varme: $Kvoter = (180 \text{ tonn } CO_2/GWh * MW \text{ varme} * 7\,500 \text{ timer} * 0,85) / 1\,000$
- c) Produksjon av kalk: $Kvoter = 0,4258 \text{ tonn } CO_2/\text{tonn kalkstein} * \text{kapasitet (tonn kalkstein/timer)} * 7\,500 \text{ timer} * 1$
- d) Normert driftstid ved andre kraftverk enn høyeffektive kraftvarmeverk er 2 500 timer. Normert driftstid ved reservekraftverk og annen reservekapasitet er 0 timer.
- e) For ilandføringsterminaler skal relevante formeler suppleres med en lastfaktor på 0,55.

Kongen kan i forskrift fastsette ytterligere normer for beregning av den vederlagsfrie tildelingen av

kvoter, herunder spesifikke lastfaktorer og driftstider for enkelte bransjer.

Forurensningsmyndighetene skal tildele kvoter for utslipp fra fakkell svarende til det som er sikkerhetsmessig nødvendig.

Dersom utslippene fra virksomhet som nevnt i annet ledd har blitt vesentlig økt som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang etter 1. januar 2002, men før 28. mars 2008, kan virksomheten få tildelt kvoter vederlagsfritt etter § 7. Vederlagsfrie kvoter tildeles tilsvarende 100 prosent av den kvotepliktiges gjennomsnittlige prosessutslipp og 87 prosent av den kvotepliktiges gjennomsnittlige utslipp fra bruk av energivare i de årene virksomheten har vært i drift i perioden 1. januar 2002 til 31. desember 2007 etter at de vesentlige endringene i art eller omfang fant sted. Dersom de vesentlige endringene i art eller omfang har funnet sted etter 1. januar 2007, kan virksomheten få tildelt kvoter vederlagsfritt etter § 7 på grunnlag av normene som fremgår av fjerde ledd.

Tildelingsvedtaket gjøres betinget av at forurensningsmyndighetene ved den årlige utdelingen av kvoter etter § 9 ikke finner at den kvotepliktige virksomheten er nedlagt og at virksomheten har tillatelse etter forurensningsloven § 11.

§ 9 første ledd annet punktum skal lyde:

Utdelingen av kvoter skjer ved at forurensningsmyndighetene innen 28. februar hvert år underretter Det norske registeret for klimakvoter om at et angitt antall kvoter skal overføres til den kvotepliktiges konto i registeret.

§ 13 første ledd skal lyde:

Den kvotepliktige skal innen 30. april hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens rapporteringspliktige utslipp det foregående året, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret.

II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 3. februar 2009

Gunnar Kvassheim
leder

Asmund Kristoffersen
ordfører

