



Innst. S. nr. 107

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

St.prp. nr. 26 (2007-2008)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp (kvotedirektivet), samt tilhørende rettsakter

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Regjeringen foreslår i proposisjonen at det gis samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 av 26. oktober 2007 om en innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp (kvotedirektivet), samt tilhørende rettsakter.

Utenriksdepartementet viser til at EØS-komiteens beslutning om å slutte seg til EUs kvotehandelssystem antas å være av særlig viktighet. I tillegg har kvotedirektivet med tilhørende rettsakter nødvendiggjort lovendringer (jf. Ot.prp. nr. 66 (2006-2007) Om lov om endringer i klimakvoteloven mm., som inneholder en nærmere beskrivelse av det norske kvotehandelssystemet og EUs kvotehandelssystem). Endringene i klimakvoteloven ble vedtatt 22. juni 2007. EØS-beslutningen ble derfor tatt med forbehold om Stortingets samtykke til etterfølgende godkjenning i samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd.

Formålet med rettsaktene er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner i klimagassutslipp ved å opprette et kvotesystem for handel med klimagasser i Europa. Det er i proposisjonen gjort nærmere rede for innholdet i rettsaktene:

- Hovedinnholdet i EUs kvotedirektiv.
- Hovedinnholdet i mekanismedirektivet - bruk av utslippsenheter fra de prosjektbaserte kvotomekanismene.

- Hovedinnholdet i registerforordningen.
- Hovedinnholdet i retningslinjer for overvåking og rapportering av klimagassutslipp.
- Hovedinnholdet i beslutningen om å unngå dobbel bokføring av utslippsreduksjoner under EUs kvotehandelssystem.

Videre er det i proposisjonen gjort rede for Beslutningen i EØS-komiteen:

- Innholdet i EØS-komiteebeslutningen.
- Tilpasninger for EØS/EFTA-landene.

Når det gjelder gjennomføring av rettsaktene i norsk rett, viser departementet til at på bakgrunn av de endringene som ble gjort i klimakvoteloven, måtte det også foretas en rekke endringer i klimakvoteforskriften. Første runde med forskriftsendringer gjaldt tekniske justeringer av reglene for overvåking og rapportering av klimagassutslipp, og som allerede er vedtatt.

Det gjenstår en rekke forskriftsendringer før kvotedirektivet med tilhørende rettsakter kan anses fullt ut gjennomført i norsk rett. Det vil i forskrift bli etablert regler for hvordan taket på de prosjektbaserte mekanismene skal fordeles på de kvotepliktige bedriftene. Videre vil det bli fastsatt regler for tildeling av kvoter fra en kvotereserve satt av til gasskraftverk, som skal basere seg på rensing og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon. Reviderte regler om klimakvoteregisteret og nye gebyrsatser vil også kreve endringer i klimakvoteforskriften. Regjeringen legger også opp til å inkludere utslipp fra produksjon av kunstgjødsel i kvotesystemet, og har åpnet for inkludering av andre virksomheter, noe som også må forskriftsfestes.

Regjeringen vil utarbeide en plan for tildeling av kvoter med en detaljert beskrivelse av det norske kvotesystemet. Planen vil reflektere den norske kvoteloven og kvoteforskriften, inkludert de beslutninger og forskriftsendringer som er beskrevet i proposisjonen. Planen skal legges frem for ESA til godkjenning, og det vises til at ESAs godkjenning er en forutsetning for at

det norske kvotesystemet skal kunne kobles sammen med EUs kvotesystem.

Manglende tilknytning til EUs kvotesystem har gjort at Norge til nå ikke har hatt et operativt elektronisk kvoteregister. Statens forurensningstilsyn har etablert et elektronisk kvoteregister, som kan settes i drift når beslutningen om koblingen til det europeiske kvotesystemet trer i kraft.

Departementet viser til at de økonomiske konsekvensene av inkluderingen av kvotedirektivet i EØS-avtalen kommer først og fremst som følge av at de norske kvotepliktige bedriftene og staten får tilgang til et kvotemarked som er om lag 100 ganger større enn det norske. Dette vil gi mulighet for kostnadseffektiv gjennomføring av klimatiltak på tvers av alle bedriftene i hele EUs kvotehandelssystem, og større likviditet for handel med kvoter.

Det vises til Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 66 (2006-2007), som beskriver økonomiske og administrative konsekvenser av gjennomføringen av et kvotesystem som er i samsvar med direktivets bestemmelser. Den norske klimakvoteloven er en gjennomføring av EUs kvotedirektiv. Landene har imidlertid stor handlefrihet mht. kvotetildelingen. Forslagene til endringer i CO₂-avgiften følger for øvrig ikke av direktivet.

Det vises for øvrig til at siden endringene i klimakvoteloven ble vedtatt i juni 2007, har Regjeringen tatt beslutninger vedrørende samlet kvotemengde og tak på bruk av de prosjektbaserte mekanismene, samt fulgt opp varslede endringer av CO₂-avgiften i budsjettet for 2008.

Når det gjelder statens inntekter, viser departementet til at staten vil få redusert inntekt fra CO₂-avgiften når avgiften avvikles for kvotepliktig landbasert industri og reduseres for petroleumsinstallasjoner på norsk sokkel. En avvikling av CO₂-avgiften for landbasert industri er anslått å gi et inntektstap på 90 mill. kroner påløpt og 80 mill. kroner bokført i 2008.

Den samlede kvotemengden som tilføres EUs kvotemarked, skal ikke overstige et årlig gjennomsnittsnivå på 15 millioner tonn. Den samlede kvotemengden avgjør hvor mange kvoter staten kan selge og tildele vederlagsfritt. Kvoter som ikke tildeles vederlagsfritt, kan selges. Dersom den observerte prisforskjellen mellom EU-kvoter og kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen vedvarer, vil salg av kvoter i EUs kvotemarked kunne bidra til en netto økning i statens inntekter fordi et tilsvarende antall kvoter vil kunne skaffes til en lavere pris gjennom kyotomekanismene.

Utenriksdepartementet viser til at Miljøverndepartementet anser at en innlemmelse av kvotedirektivet i EØS-avtalen vil bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner av klimagasser i Norge.

EØS-komiteébeslutning i uoffisiell norsk oversettelse følger som trykt vedlegg til denne proposisjonen.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ann-Kristin Engstad, Svein Gjelseth, Marianne Marthinsen, Tore Nordtun, Torny Pedersen og Terje Aasland, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen, fra Høyre, Børge Brende 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, viser til at EØS-komiteen i sitt møte 26. oktober 2007 besluttet å innlemme følgende rettsakter i EØS-avtalens vedlegg XX (miljø):

- Direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet).
- Direktiv 2004/101/EF av 27. oktober 2003 som endrer direktiv 2003/87/EF for så vidt gjelder Kyotoprotokollens prosjektbaserte mekanismer (mekanisedirektivet).
- Forordning (EF) nr. 2216/2004 av 21. desember 2004 om et standardisert og sikkert registersystem (registerforordningen).
- Beslutning 2004/156/EF om retningslinjer for overvåking og rapportering av klimagassutslipp som dekkes av kvotedirektivet.
- Beslutning 2006/780/EF om å unngå dobbel bokføring av utslippsreduksjoner under EUs kvotehandelssystem vedrørende prosjektaktiviteter under Kyotoprotokollen i henhold til kvotedirektivet.

Komiteen viser til at formålet med rettsaktene er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner i klimagassutslipp ved å opprette et kvotesystem for handel med klimagasser i Europa.

Komiteen viser videre til at Stortinget 22. juni 2007 vedtok endringer i den norske klimakvoteloven, jf. Ot.prp. nr. 66 (2006-2007), blant annet for å tilpasse det norske kvotesystemet ytterligere til EUs kvotesystem og gjennomføre kvotedirektivet i norsk rett. Det norske kvotesystemet vil fra 2008 omfatte mer enn 40 pst. av de norske utslippene av klimagasser.

Komiteen viser til at kvotedirektivet krever at hver medlemsstat legger frem en nasjonal tildelingsplan (national allocation plan - NAP) for femårsperioden 2008-2012 og for de etterfølgende femårsperiodene, som angir det samlede antall kvoter staten skal tildele og hvordan kvotene skal tildeles. I EU skal denne planen godkjennes av Kommisjonen før de kvotepliktige bedriftene kan overføre kvoter til andre, mens kompetansen til å godkjenne planen er lagt til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) når det gjelder EØS/EFTA-landene.

Komiteen viser til at kvotedirektivet, og dermed norsk deltagelse i europeisk kvotehandel, vil tre i kraft fra 1. januar 2008. Komiteen understreker derfor at

det haster med å legge frem forskriften med nasjonal tildelingsplan for virksomhetene i Norge. Komiteen har merket seg at tildelingsplanen må godkjennes av ESA, og at ESAs godkjenning er en forutsetning for at det norske kvotesystemet skal kunne kobles sammen med EUs kvotesystem.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at dette ytterligere understreker at Regjeringen er sent ute i denne saken. At det kun få uker før kvotedirektivet og norsk deltagelse i europeisk kvotehandel trer i kraft fortsatt ikke eksisterer en plan for tildeling av klimakvoter, herunder tildeling av vederlagsfrie kvoter, er etter disse medlemmers mening uheldig, og skaper usikkerhet for berørte virksomheter om viktige rammevilkår for virksomheten i 2008. Disse medlemmer peker her særlig på at det fortsatt er uklart om gasskraftverket på Kårstø vil få tildelt vederlagsfrie kvoter.

Komiteen har merket seg at direktivet i liten grad åpner for salg av kvoter ved tildeling til og med 2012. I perioden 2008-2012 skal minst 90 pst. av kvotene tildeles vederlagsfritt. Komiteen har merket seg at EØS/EFTA-landene er gitt unntak fra denne bestemmelsen i EØS-komiteens beslutning.

Komiteen viser til at Stortinget ved behandlingen av Ot.prp. nr. 66 (2006-2007), jf. Innst. O. nr. 100 (2006-2007), sluttet seg til at landbasert næringsliv vil bli tildelt vederlagsfrie kvoter tilsvarende i gjennomsnitt 92 pst. av utslippene i referanseperioden 1998-2001, fordelt på 100 pst. av prosessutslippene og 87 pst. av energiutslippene. Komiteen viser til at flertallet på Stortinget vedtok at det ikke skulle tildeles vederlagsfrie kvoter for ny virksomhet eller utvidelser av virksomheter etter 2001.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at dette vedtaket er uheldig, og medfører en diskriminering av nye eller utvidede virksomheter i forhold til eksisterende virksomhet. Disse medlemmer påpeker at denne forskjellsbehandlingen ikke er hjemlet i kvotedirektivet.

Komiteen har merket seg at mekanismedirektivet åpner for at landenes bedrifter ved oppgjør av kvoteplikten kan benytte utslippsenheter fra de prosjektbaserte kyotomekanismene (Den grønne utviklingsmekanismen og Felles gjennomføring). Komiteen har videre merket seg at bruk av utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen og Felles gjennomføring i kvotesystemet er fra 2008 tillatt opp til en viss prosent av tildelingen til hver kvotepliktige bedrift. Det enkelte landet skal selv spesifisere dette prosenttaket i den nasjonale tildelingsplanen.

Komiteen viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 66 (2006-2007) foreslo at det ikke skulle være noen begrensning på bruk av Den grønne utviklingsmekanismen eller Felles gjennomføring i det norske kvote-

systemet, og at et flertall på Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. O. nr. 100 (2006-2007). Komiteen registrerer at EØS/EFTA-landene gjennom beslutningen i EØS-komiteen pålegges, i likhet med EU-landene, å innføre et tak på bedriftenes adgang til å bruke de prosjektbaserte kyotomekanismene. EØS-vedtaket inneholder videre en tilpasning slik at dette skal være spesifisert i forhold til den samlede kvotemengden, og ikke tildelingen på hver enkelt kvotepliktige installasjon. På denne måten utelukkes det ikke at bedrifter som ikke tildeles vederlagsfrie kvoter, også vil kunne benytte kvoter fra de prosjektbaserte kyotomekanismene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti og Venstre, har merket seg at det i beslutningen i EØS-komiteen fremkommer at den samlede kvotemengde ikke skal overstige 15 millioner tonn årlig i gjennomsnitt for 2008-2012, og at de kvotepliktiges bruk av de prosjektbaserte kyotomekanismene vil bli begrenset til 20 pst. av den samlede kvotemengden. Flertallet mener at den beste løsning ville ha vært at det ikke var noen begrensninger på norske bedrifters bruk av de prosjektbaserte kyotomekanismene, slik Stortinget vedtok, men tar til etterretning at Regjeringen ikke nådde frem i forhandlingene i EØS-komiteen på dette punkt.

Komiteen registrerer likevel at norske bedrifter vil være blant de bedriftene i Europa som har best adgang til å bruke disse mekanismene.

Komiteen anser at en innlemmelse av kvotedirektivet i EØS-avtalen vil bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner i Norge.

Komiteen slutter seg til Regjeringens forslag om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 av 26. oktober 2007 om en innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp (kvotedirektivet), samt tilhørende rettsakter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er sterkt kritiske til Regjeringens håndtering av klimakvotesaken. Regjeringen har vært forsinket i hele prosessen, både overfor Stortinget og industrien. Under behandlingen av klimakvoteloven i juni 2007 ga daværende miljøvernminister Bjørnøy flere ganger uttrykk for at industrien ville få forsvarlig høringstid på forskriftene. Det kan umulig bli innfridd når man ser på Regjeringens sommel i saken. Det er uholdbart at Regjeringens forskrifter for kvotetildeling ennå ikke er sendt på høring pr. 10. desember 2007. Flere industribedrifter har dermed ennå ikke fått oversikt over forventede CO₂-kostnader/forpliktelse, bare 3 uker før loven trer i kraft.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er positivt at klimakvoteloven innlemmes i EØS-avtalen, men mener det er uheldig at

stortingsflertallet har lagt inn sterke, særnorske, symbolpregede krav for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Spesielt nyetableringer i industrien kommer dårlig ut i forhold til konkurrentland.

Disse medlemmer mener den særnorske strenge kvotetildelingen til industrivirksomhet etablert etter 2001 ikke har noen positiv virkning for verdens CO₂-utslipp. Norges klimavotelovent er særdeles streng i forhold til våre naboland. Det er en trussel mot lønnsomheten, og derved nyinvesteringer, i norsk næringsliv.

Det vises til at strenge tildelingskriterier for vederlagsfrie kvoter i Norge ikke reduserer antall CO₂-kvoter i omløp, siden staten har varslet at de vil selge sitt kvoteoverskudd. Dermed er CO₂-effekten av en streng klimavotelovent nøytral, men har derimot betydelige negative økonomiske effekter for norsk industri etablert etter 2001. Dersom loven gjør at nyinvestering i fremtiden flyttes til land uten tak for sine CO₂-utslipp, så kan de særnorske restriksjoner gi økte globale CO₂-utslipp.

Disse medlemmer viser også til at den norske klimavotelovent sementer dagens næringsstruktur. Innenfor industrier med betydelige CO₂-utslipp vil det være bortimot økonomisk umulig å etablere nye, miljøvennlige bedrifter i konkurranse med gamle industribedrifter, siden sistnevnte får tildelt et betydelig antall gratis CO₂-kvoter. Disse medlemmer viser til at konsekvensen av at NorFraKalk ikke får tildelt en eneste vederlagsfri kvote, er at bedriften legges ned og at kalkproduksjonen overtas av andre, etablerte kalkbedrifter. Dersom kalkbedrifter i Asia overtar produk-

sjonen og baserer den på dårligere teknologi, så kan det medføre nettoøkning i CO₂-utslipp tilsvarende 2 millioner tonn.

Disse medlemmer viser for øvrig til Fremskrittspartiets forslag og merknader under behandlingen av klimavotelovent, jf. Innst. O. nr. 100 (2006-2007).

UTTALELSE FRA UTENRIKSKOMITEEN

Energi- og miljøkomiteens utkast til innstilling ang. St.prp. nr. 26 (2007-2008) er forelagt utenrikskomiteen til uttalelse. Utenrikskomiteen uttaler i brev datert 12. desember 2007:

"Utenrikskomiteen har ikke merknader til ovennevnte utkast til innstilling utover at hvert parti slutter seg til sine motsvarende fraksjoners merknader."

KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Stortinget samtykker i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp (kvotedirektivet), samt tilhørende rettsakter.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 13. desember 2007

Gunnar Kvassheim
leder

Ivar Kristiansen
ordfører