



Representantlovforslag nr. 3

(2008–2009)

fra stortingsrepresentantene Øyvind Korsberg, Ketil Solvik-Olsen, Torbjørn Hansen og Ivar Kristiansen

Dokument nr. 8:3 (2008–2009)

Representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Korsberg, Ketil Solvik-Olsen, Torbjørn Hansen og Ivar Kristiansen om lov om endring i klimakvoteloven (om vederlagsfrie kvoter)

Til Odelstinget

BAKGRUNN

Stortinget vedtok i juni 2007 gjennom behandlingen av Ot.prp. nr. 66 (2006–2007), jf. Innst. O. nr. 100 (2006–2007), 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.

Regjeringen foreslo i Ot.prp. nr. 66 (2006–2007) at landbasert industri for perioden 2008–2012 skulle tildeles vederlagsfrie kvoter som i gjennomsnitt utgjør 92 pst. av utslippene i basisperioden 1998–2001. Energiutslipp fra kvotepliktige virksomheter i eksisterende landbasert industri tildeles kvoter tilsvarende 87 pst. av gjennomsnittsutslippene i basisårene, mens kvotepliktige prosessutslipp tildeles vederlagsfrie kvoter på 100 pst. basert på samme periode.

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 ikke vil 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.

Urimelig ikke å tildele vederlagsfrie klimakvoter for nyere virksomheter og utvidelser

Regjeringens utelatelse av utvidelser og nyetableringer etter 2001 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 her får tilbakevirkende virkning, ved at man går tilbake til før 2001 for basisår.

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

Klimaeffekten som oppnås ved kvotesalg til bedrifter etablert etter 31. desember 2001 står ikke i forhold til de kostnader disse virksomhetene blir påført, især når konkurrentene etablert før dette tidspunktet får gratis kvoter. I det nasjonale kvotesystemet som ble innført av regjeringen Bondevik II med klimakvoteloven fra 2004 var det vederlagsfrie kvoter til alle virksomheter uavhengig av etableringstidspunkt. Dette bør også være regimet fremover.

Flere enkeltbedrifter ville med Regjeringens forslag få økte kostnader. Bedriften Norfrakalk vil ifølge miljøvernministeren få økte årlige kostnader på 45 mill. kroner.

Regjeringen led nederlag i ESA

NHO klaget Stortingets vedtak inn for EFTAs overvåkingsorgan (ESA). ESA vedtok 16. juni 2008 å gi NHO medhold, og Norges forslag til allokeringssplan for vederlagsfrie klimakvoter basert på klimakvoteloven ble underkjent. Det er klart at dette vedtaket gjør det nødvendig å endre klimakvoteloven gjennom å tildele vederlagsfrie kvoter også til nye virksomheter etablert etter 31. desember 2001, samt utvidelser av eksisterende virksomheter etter denne dato.

Som følge av at ESA har sagt nei til den norske allokeringssplanen for vederlagsfrie klimakvoter er Norge ennå ikke omfattet av EUs klimakvotesystem, og norske bedrifter er utelukket fra å kunne kjøpe og selge klimakvoter i EUs kvotesystem inntil en allokeringssplan er vedtatt og godkjent av ESA. Det haster derfor å få på plass en endring i klimakvoteloven som gjør at Regjeringen kan vedta en allokeringssplan som blir godkjent av ESA. Stortinget mente i sin tid at det var så viktig å få på plass endringene i klimakvoteloven slik at Norge kunne være en del av EUs kvotesystem fra 1. januar 2008 at Stortinget forlenget sin sesjon med én uke sommeren 2007 fordi Regjeringens proposisjon da ble fremmet så sent at ikke Stortinget ville få behandlet den på en forsvarlig måte innenfor ordinær sesjonsslutt. Nå viser det seg at norske bedrifter fortsatt, i september 2008, ikke er med i EUs kvotesystem fordi Regjeringen hadde gjort et for dårlig forarbeid med sitt lovforslag at allokeringssplanen ble avvist av ESA.

Om lovendringsforslaget

Det fremmes derfor endringer i lov av 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven), § 7 og § 8, slik at også nyetableringer etter 31. desember 2001, samt utvidelser av virksomheter etter denne dato tilbys vederlagsfrie kvoter på linje med eldre virksomheter.

Forslaget til endringer i §§ 7 og 8 bygger på klimakvoteloven slik den var utformet og praktisert i prøvehandelsperioden mellom 2005 og 2007, slik at bedriftene får tildelt kvoter basert på historiske utslipp, og uten å kunne påvirke fremtidig kvotetildeling gjennom investeringsvalg i inneværende kvotehandelsperiode. Forslaget er ment å sikre at vederlagsfrie klimakvoter tildeles etter transparente og ikke-diskriminerende kriterier, samtidig som miljømessig og næringspolitisk uheldige utslag for enkeltbedrifter unngås.

Det foreslås å lovfeste en begrenset kvoterreserve i § 7 for nye installasjoner som får utslippstillatelse etter at Norges nasjonale allokeringssplan ble notifisert til ESA 28. mars 2008. Dette er nødvendig for å sikre bedriftene incentiver til å investere i ny og miljøvennlig teknologi.

Forslaget til endringer i §§ 7 og 8 i klimakvoteloven endrer loven på en måte som medfører en enkel tilpasning til ESAs vedtak av 16. juli 2008. Forslaget imøtekommer de vesentligste innvendingene fra industrien og kan antas å medføre liten risiko for ny konflikt om tildelingsplanen.

Forslaget viderefører i størst mulig grad prinsippene for tildeling i prøveperioden. Dessuten videreføres skillet mellom prosessutslipp og energiutslipp. Det foreslås i tillegg at det avsettes en kvoterreserve for ny industri. Det legges opp til at Kongen fastsetter nærmere regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter til ny industri, men at disse bør videreføre den metode som gjaldt i prøveperioden for industri etablert etter 2001. Det foreslås at reserven blir på 200 000 tonn pr. år. Dette gir rom for tildeling til kjente virksomheter som Celsa AS (ca. 50 000 tonn pr. år) og fjernvarmeverkene (ca. 5 verk à 10 000 tonn pr. år), og i tillegg et lite volum til annen industri som ikke er kjent pr. i dag.

Når det gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter til eksisterende installasjoner, bygger forslaget for det første på kvotehandelsdirektivets definisjon av "New entrants", jf. direktivets artikkel 3 (h). Dette innebærer at alle installasjoner som har fått utslippstillatelse og tildelt kvoter før allokeringssplanen ble notifisert til ESA (28. mars 2008), regnes som eksisterende installasjoner.

Forslaget om tildeling til eksisterende installasjoner bygger videre på et prinsipp om at de kvotegrunnlagene som vedtakene for prøveperioden bygger på, videreføres i perioden 2008–2012. Dette refererer ikke til faktisk tildelte kvoter for de enkelte år, men det årlige utslipp eller den kapasitet som tildelingene i prøveperioden bygget på. Alle eksisterende installasjoner har pr. definisjon fått beregnet sitt kvotegrunnlag i forbindelse med vedtak i prøveperioden. På denne måten videreføres den metode som fulgte av klimakvoteloven § 8, slik den opprinnelig ble vedtatt. Denne tildelingen var ikke omstridt, og det må antas at industrien også aksepterer en videreføring av disse grunnlagene.

Forslaget ivaretar dermed virksomhetenes forventninger fra oppstarten i prøveperioden. Videre sikrer dette forslaget at tildelingene bygger på et så godt og uomtvistet tallgrunnlag som mulig. Et overordnet mål er å sikre likebehandling og hindre overallokering. Dette gjøres ved at metoden i størst mulig grad skal sikre tildeling basert på reelle utslipp. For å oppnå målsettingen om likebehandling og hindre overallokering, må hovedregelen suppleres med en skjønnsmessig adgang for myndighetene til å korrigere tildelingsgrunnlaget dersom det har skjedd, eller rimelig sikkert vil skje, vesentlige endringer i virksomhetens art eller omfang. Retningslinjen for dette skjønnet må være å sikre likebehandling og hindre overallokering. Dersom en installasjon har blitt lagt

ned, vil dette altså kunne tas hensyn til ved tildelingen for perioden 2008–2012. Dersom nedleggelsen er ledd i en rasjonell omstrukturering av en mer omfattende virksomhet, og dette har medført økning av virksomheten ved en annen installasjon innenfor samme virksomhet, åpner forslaget for en økning av tildelingen til denne installasjonen basert på de tekniske og økonomiske mulighetene for å begrense utslipp av CO₂, herunder bruk av best tilgjengelige teknikker, jf. forslaget til § 8 annet ledd.

Det vil ikke være adgang til å omgjøre tildelingsvedtaket i løpet av perioden, med unntak for tilfeller av nedleggelse, jf. forslaget til § 8 tredje ledd.

Forslaget vil tilfredsstillende ESAs innvendinger mot allokeringens planens definisjon av "New entrants" og kravet om likebehandling. En allokeringens plan i samsvar med forslaget vil således være i samsvar med kvotehandelsdirektivet. Regelen om videreføring av tildelingsgrunnlagene fra prøveperioden supplert med retningslinjer for myndighetenes skjønn som hindrer overallokering, sikrer dette.

Dette forslaget vil tilfredsstillende EØS-avtalens krav til likebehandling av installasjoner i Norge, samtidig som forslaget gir miljømyndighetene de nødvendige virkemidler for å sikre at ingen installasjoner får tildelt for mange kvoter i forhold til utslipp. Forslaget vil ikke påvirke stramheten i kvotesystemet.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Vedtaket til lov

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

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 prosent av sine prosessutslipp og tilsvarende 87 prosent 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.

II

Loven trer i kraft straks.

14. oktober 2008

