

Oslo, 16.04.2007

Miljøverndepartementet
postmottak@md.dep.no

Høringsuttalelse klimakvoteloven

Vi viser til utsendt forslag til endringer i klimakvoteloven fra MD, 15.03.07, med høringsfrist innen 16.04.07. Dette e-postvedlegget utgjør høringsuttalelsen til Natur og Ungdom (NU) og Norges Naturvernforbund (NNV).

Innledningsvis vil vi påpeke at 4 ukers høringsfrist er for kort tid. Kort høringsfrist har vært poengtert i alle tidligere høringsuttalelser om klimakvoter. Som ideelle miljøvernorganisasjoner gjennomfører vi slikt arbeid i stor grad på frivillig basis. Korte høringsfrister gjør det vanskelig for oss å få gjennomført et slikt høringsarbeid på en god måte. Vi vil imidlertid ikke gjøre situasjonen vanskeligere med å kreve lenger høringsfrist, og oversender med dette våre meninger om forslaget til forskrift. Men vi ber om at praksisen med å gi kortere høringsfrist enn 6 uker avvikles.

Om klimakvoter generelt

NU og NNV mener klimakvoter kan fungere som et effektivt virkemiddel for å få ned utslippene av klimagasser, både i Norge og i resten av verden. Vi registrerer også en utvidet bruk av klimakvoter som virkemiddel i EU, USA og enkelte andre land. Klimakvoter som virkemiddel er mest sannsynlig kommet for å bli, også i den neste forpliktelsesperioden.

Erfaringene med kvotesystemene for 2005–2007, i både EU og Norge, har vist at kvotesystemet så langt ikke har fungert etter hensikten. Det er begge steder blitt tildelt flere kvoter enn det burde. Da klimakvoter vil spille en viktig rolle som klimavirkemiddel i årene som kommer, er det viktig at systemet blir så velfungerende som mulig etter hensikten, nemlig å sørge for faktiske utslippsreduksjoner. I evalueringen av kvotesystemene for 2005–2007 har mange pekt på at det handles kvoter, og sett på dette som et tegn på at systemet fungerer. I evalueringen av kvotesystemet må det være hvor store utslippskutt og hvor store miljøinvesteringer som gjøres, som må være utgangspunktet for om kvotesystemet fungerer eller ikke. Regjeringen bør derfor sette i gang en evaluering av kvotesystemet både her hjemme og delta aktivt i evalueringen av EU ETS høsten 2007.

Erfaringer fra kvotesystemet 2005–2007

Det er blitt tildelt flere kvoter enn det burde blitt både i EU og i Norge i kvotesystemet 2005–2007. I 2005 fikk industrien i EU kvoter til å slippe ut omtrent 100 millioner tonn CO₂ mer enn de faktisk trengte. Dagens norske kvotesystem tillater 10 prosent mer utslipp i 2006 og 2007 enn hva utslippene var i 2005, selv når vi holder nyetablerte bedrifter utenfor. (SFT har strammet inn 2007-kvotene slik at de nå er kun 10 prosent over, mot tidligere 16 prosent.)

Dette har ført til et ikke-fungerende kvotesystem med lave kvotepriser og få miljøinvesteringer.

10. april 2007 ble tallene for 2006 offentliggjort. De viser at utslippene i 2006 var økt med 5 prosent fra 2005 til 2006, selv om vi ser bort fra nye bedrifter. Samtidig var utslippene 5 prosent lavere enn tildelt kvotemengde. Dette viser tydelig at det er tildelt altfor mange kvoter. Kvotesystemet fungerer ikke etter hensikten når det fører til økte utslipp.

Tildelingsmetode

NNV og NU er fornøyd med at regjeringen går lenger enn EU og tildeler færre gratis kvoter. Et sentralt problem i EUs kvotesystem har vært tildelingen av for mange kvoter. En måte dette kan hindres på er å ikke tildele gratiskvoter.

Etter at EU publiserte rapportene som viste overallokering av kvoter i 2005, tok flere europeiske land til orde for å avskaffe bruken av gratiskvoter. Dette vil EU-landene først kunne gjøre etter 2012, men Norge har altså muligheten til å unnlate å dele ut gratiskvoter. Vi har altså muligheten til å unngå en sentral feil ved kvotesystemet, som flere EU-land uttaler at de vil endre.

NNV og NU er også fornøyd med at kvotene tildeles på bakgrunn av historiske utslipp, og ikke forventede utslipp, som i stor grad ble gjort i kvotesystemet for 2005–2007. Ved å benytte seg av historiske utslipp vil man i større grad kunne sikre reelle utslippsreduksjoner, fremfor kun utslippsreduksjoner i forhold til forventet drift for installasjonene omfattet av kvotesystemet.

Et spørsmål som oppstår ved tildeling av kvoter på bakgrunn av historiske utslipp, er hvordan man forholder seg til anlegg som har hatt en endring i utslippene etter basisårene, og hvordan man forholder seg til nye bedrifter. NU og NNV støtter regjeringens forslag om at det ikke settes av en generell kvoterreserve, og at endringene for anleggene må dekkes inn i sin helhet gjennom kjøp av kvoter. Regjeringen legger opp til en utfasing av gratis-tildeling av kvoter slik at dette ikke skal tildeles gratiskvoter etter 2012. I den sammenheng vil det være unaturlig å tildele kvoter til nyetableringer og utvidelser nå. Når en bedrift skal foreta et valg om etablering eller utvidelse, bør det gjøres med tanke på det kvotesystemet man i fremtiden kan forvente seg, og derfor bør man allerede fra nå av unngå å tildele gratis-kvoter til disse. Dersom det settes av en kvoterreserve, må denne tas fra kvotene som var tenkt gitt til eksisterende bedrifter og utslipp. Det må ikke settes av en kvoterreserve som øker kvotemengden.

Regjeringen har forsløpig ikke tatt stilling til hvordan man vil behandle nedleggelse av anlegg. NU og NNV ber regjeringen trekke inn og slette kvotene til anlegg som legges ned. Kvotesystemet bør utformes slik at man premierer valg av miljøvennlig teknologi, ikke nedleggelse. Derfor bør regjeringen unnlate å dele ut kvoter til slike anlegg. Og de kvotene man eventuelt ikke tildeler, må så slettes og ikke gjøres tilgjengelige for andre.

Petroleumsindustrien

NU og NNV er fornøyd med prinsippet om at petroleumsindustrien ikke skal få tildelt gratiskvoter.

Regjeringen legger opp til at petroleumsindustrien skal beholde en begrenset CO₂-avgift, slik: (...) *at den totale utslippskostnaden blir videreført på tilnærmet dagens nivå.*

Utslippene fra petroleumsindustrien økte med hele 78 prosent fra 1990 til 2005 (ifølge http://miljostatus.no/templates/PageWithRightListing_2305.aspx.) Utslippene har altså vokst betydelig. For å kutte i denne utslippsveksten må virkemiddelbruken overfor denne næringen skjerpes. Å videreføre den totale utslippskostnaden for petroleumsindustrien vil ikke være en nødvendig skjerpelse av klimapolitikken overfor denne sektoren.

NU og NNV foreslår at det etableres en ordning med en videreføring av en CO₂-avgift, og med en kvoteplikt i tillegg, hvor den totale utgiften er noe høyere enn i dag, og hvor CO₂-avgiften holdes stabil uavhengig av en eventuell økning i kvoteprisen. På denne måten vil utgiftene til petroleumssektoren variere med kvoteprisen.

Gasskraftverk

Regjeringen legger opp til å sette av en kvoterese til:

(...) *nye gasskraftverk som skal basere seg på rensing, herunder Kårstø, og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon.*

For gasskraftverket vil det:

(...) *bare være nødvendig å levere inn kvoter for den mengden av CO₂ som faktisk slippes ut til atmosfæren.*

NU og NNV deler regjeringens syn på at gasskraftverk kun skal ha kvoteplikt på de utslippene som faktisk skjer, ikke på bakgrunn av mengde forbrent gass. Krav om CO₂-rensing til gasskraftverk bør settes gjennom forurensingsloven, og de utslippene som man da blir pålagt å redusere, må ikke kunne selges videre til andre for å dekke inn deres utslipp.

Som nevnt tidligere støtter NU og NNV regjeringens forslag om ikke å ha en generell kvoterese. Men NU og NNV mener det ikke er grunn til å sette av en egen kvoterese for "... nye gasskraftverk som skal basere seg på rensing, herunder Kårstø, og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon." Da annen industri ikke har en kvoterese, bør heller ikke gasskraftverk ha en slik kvoterese for nyetableringer. Det er ingen grunn til at gasskraftverk skal forskjellsbehandles i forhold til annen industri, og vi krever at det ikke settes av en kvoterese for gasskraftverk. Et unntak for dette kan være for gasskraftverk, etter at rensingen av deres utslipp er i drift. De utslippene man da vil ha, kan det være en kvoterese for, og hvor man da deler ut kvoter på lik linje med annen industri på fastlandet. Dette vil kunne være en måte å premiere implementeringen av CO₂-rensing.

Regjeringen skriver i høringsbrevet at *det er viktig å gi insentiver til fangst og lagring av CO₂. Kvotesystemet kan brukes til dette dersom anlegg for fangst og lagring blir inkludert i kvotesystemet. (...) Gjennom økonomiske virkemidler og satsing på ny teknologi vil Regjeringen sørge for at nye konsesjoner til gasskraftverk skal baseres på CO₂-fjerning.*

Slik vi leser dette, vil regjeringen støtte både utbygging og drift av gasskraftverk med CO₂-håndtering. Driften av slike gasskraftverk vil kunne gjøres noe mer lønnsom gjennom klimakvoter. Dersom man unnlater å tildele gasskraftverk gratis-kvoter, vil gasskraftverk måtte betale en kvotepris på omtrent 140 kroner per tonn (17,5 euro, som var prisen for 2008-kvoter per 13. april 2007). Driftkostnadene ved gasskraftverket på Kårstø er ifølge NVE ventet å ha en kostnad tilsvarende omtrent 370 kroner/tonn (i følge http://nve.no/modules/module_111/news_item_view.asp?iNewsId=29970&iCategoryId=228.)

NU og NNV mener prinsipielt at forurenser skal betale, og at man burde etterstrebe en avgift på CO₂-utslipp som gjorde det lønnsomt for gasskraftverkene å rense utslippene sine. Dette kunne man oppnå ved å innføre en CO₂-avgift for gasskraftverk tilsvarende omtrent 230 kr/tonn.

Regjeringen skriver at den vil selge den delen av kvoterreserven som ikke blir utdelt. NNV og NU ber om at den resterende kvoterreserven som ikke blir tildelt, slettes i stedet for å selges. Slike kvoter vil ikke være knyttet til noen eksisterende utslipp og vil derfor ikke representere noen faktiske utslippsreduksjoner. Hele hensikten med kvotesystemet er at bedrifter skal kunne få incentiver til faktiske utslippsreduksjoner. En ubrukt kvoterreserve vil kun være papirkvoter, og salg av disse vil være tilførsel av utslippsrettigheter til et marked, uten at det er foretatt noen faktiske utslippsreduksjoner.

CDM og JI

Regjeringen har ikke tatt stilling til om det skal settes et tak på bruk av CDM og JI slik det er gjort i en rekke EU land. NU og NNV ber om at det settes et tak tilsvarende maksimum 10 prosent på installasjonsnivå.

EU-kommisjonen har i vedtak av 29. november 2006 spesifisert begrensinger for bruk av CDM/JI (COM(2006) 725 final). Her spesifiserer Kommisjonen at Kyoto-protokollens betemmelse om at bruk av fleksible mekanismer kun skal være et supplement, til å bety at maksimalt halvparten av tiltakene i et land kan kjøpes gjennom CDM/JI. Kommisjonen ønsker også at det tillates opptil 10 prosent CDM/JI-kjøp på installasjonsnivå innen kvotesystemet i EU.

Oppfyllelse av Kyoto-forpliktelsen

Da Norge ikke er en del av EUs forpliktelsesboble i Kyoto-avtalen, vil kjøp av EU ETS-kvoter regnes som tiltak i utlandet. For Norges del vil dette bety at maksimalt halvparten av de 8,9 millioner tonn vi er ventet å være over Kyoto-forpliktelsen vår i 2010, kan gjennomføres i utlandet. Vår Kyoto-forpliktelse er på 50,3 millioner tonn, mens utslippene er ventet å være på 59,2 mill tonn i 2010. Det betyr at 4,45 millioner tonn må reduseres i Norge innen 2010.

Dersom vi skal følge EUs definisjon av Kyoto-avtalen, må dette være utgangspunktet for Norges klimapolitikk frem til 2012. Et slikt ambisjonsnivå må da også reflekteres i den samlede kvotemengden man tildeler.

Transportsektoren

Regjeringen varsler at den vil starte et arbeid med å vurdere innføringen av transportsektoren i kvotesystemet, eventuelt etablere et eget kvotesystem for transportsektoren. NNV og NU er positive til innføringen av egne europeiske kvotesystem for luftfart og skipsfart. Et slikt system for luftfart er foreslått av Europaparlamentet. NNV og NU er skeptiske til å inkludere luftfart i det eksisterende europeiske kvotesystemet på den måten Kommisjonen har foreslått. Forslaget tar ikke hensyn til økt klimaeffekt av flyging og utslipp i høyere luftlag. På grunn av denne økte klimaeffekten bør en multiplisere utslippene med en faktor på minst 2. Frem til dette tas hensyn til, vil flyselskapene slippe alt for billig unna ved å bli med i EU ETS.

NNV og NU mener at et kvotesystem for transportsektoren kun vil være egnet hvis det blir egne kvotesystem for hver av de ulike transportformene. Transportsektoren trenger i stor grad planleggingsmessige og strukturelle tiltak som det er vanskelig å få utløst gjennom et kvotesystem som åpner for handel med andre sektorer.

Med vennelig hilsen

Lars Haltbrekken
leder i Norges Naturvernforbund

Bård Lahn
leder i Natur og Ungdom