



Oslo, 12.02.2012

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO
postmottak@md.dep.no

Høring av forslag til gjennomføring av EUs reviderte kvotedirektiv – forslag til endringer i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften

Vi viser til utsendt forslag til gjennomføring av revidert kvotedirektiv datert 22.12.2011, med høringsfrist 12.02.2012. Naturvernforbundet har følgende kommentarer til forslaget.

Overordnet vil vi bemerke at det er vanskelig å gi en fullstendig vurdering av kvotedirektivet så lenge Norges forhandlinger med EU ikke er ferdigstilt og så lenge det fremdeles er flere uavklarte spørsmål i EU om ytterligere revideringer av deres implementering av kvotesystemet. Naturvernforbundets er først og fremst opptatt av at kvotesystemet skal bidra til faktiske klimagassreduksjoner på kort og lang sikt. Utfallet av EUs diskusjoner om å øke sitt klimamål til 25 eller 30 prosent under 1990-nivå, og spørsmål om tilbakeholdelsen av kvoter (set-aside) er også avgjørende for effekten kvotesystemet har for Norge.

Naturvernforbundet har en rekke innspill vi mener vil bedre klimaeffekten av forslaget sendt på høring:

- Kvoteplikt kan ikke være eneste virkemiddel overfor kvotepliktig industri
- Betydelig økning i CO₂-avgiften for petroleumsindustrien
- Sikre at petroleumsindustrien tas ut av oversikten over karbonlekkasjeutsatt industri når denne revideres i 2014
- Øremerke inntektene fra kvotesalg til klimatiltak
- Netto-import av kvoter skal ikke regnes som nasjonale utslippsreduksjoner
- Skjerpe kvalitetskravene til kvoter fra CDM-mekanismen

Klimaeffekt av deltagelse i EUs kvotesystem 2013-2020

For Naturvernforbundet er det avgjørende spørsmålet i hvilken grad kvotesystemet er med å sikre faktiske utslippsreduksjoner. Dessverre har vi sett at EUs kvotesystem i liten grad har sikret store utslippsreduksjoner, verken i EU eller i Norge.

EUs kvotesystem har opplevd flere kriser som følge av at det er tildelt alt for mange kvoter. I utgangspunktet skal EUs kvotesystem i perioden 2013-2020 redusere antall kvoter med 1,74% hvert år. Men effekten av dette målet er betydelig svekket på grunn av et stort overskudd med kvoter som bedrifter og land kan ta med seg fra dagens kvotesystem i EU og inn i det nye kvotesystemet fra 2013 til 2020. Dette er kvoter som er skapt som følge av finanskrisen og tilgang til et stort antall CDM-kvoter. Tall fra perioden 2008-2010 viser et overskudd av kvoter i EUs kvotesystem på 481 millioner kvoter (CCAP 2012). EU kommisjonen (2012:4)

anslår at dette overskuddet av kvoter vil fortsette å vokse og at EUs kvotemarked innen 2020 kan ha bygget opp et overskudd på hele 2,4 milliarder kvoter.

Dette overskuddet av klimakvoter betyr at klimaeffekten av EUs kvotesystem blir langt mindre enn det i utgangspunktet kunne se ut til. EU-kvoter som Norske bedrifter kjøper for å oppfylle kvoteplikten vil da også i mindre grad bidra til faktiske utslippsreduksjoner. En stor del av disse kvotene vil stamme fra overskuddskvoter som bedrifter og land har spart under finanskrisen. Dette er en situasjon som ligner mye på den situasjonen vi har hatt med overskuddskvoter fra Russland og Ukraina hvor økonomiske nedgangstider på 90-tallet skapte store kvoteoverskudd, såkalt hot-air.

Det store antallet overskuddskvoter gjør også at prisen går EU-kvoter er langt lavere enn hva en tidligere har lagt til grunn. For eksempel la Klimakur til grunn en kvotepris på €40 i 2020, noe som skulle føre til at utslippene i kvotepliktig sektor ble redusert med 3 millioner tonn sammenliknet med referansebanen. I dag er kvoteprisen i 2013 på €9,5 (Point Carbon, 3 februar 2012). EU kommisjonen (2012:21) anslår at kvoteprisen vil stige til €16,5 innen 2020, men fremdeles er det langt under hva som ble anslått i Klimakur. Dette vil bety at deltagelse i EUs kvotesystem vil gi mindre utslippskutt enn tidligere forventet, noe som styrker behovet for tiltak i kvotepliktig industri ut over kvoteplikten.

Ytterligere tiltak i kvotepliktig sektor

Naturvernforbundet vil presisere viktigheten av at kvoteplikt ikke kan være det eneste virkemiddelet kvotepliktig sektor står overfor. Regjeringen har praktisert dette overfor petroleumindustrien som har CO₂-avgift i tillegg til kvotepliktig og overfor gasskraftverkene på Mongstad og Kårstø hvor det gjort lovnader om støtte til CO₂-håndtering i tillegg til kvoteplikten. Disse tilleggsvirkemidlene har riktignok ikke vært sterke nok til å sikre betydelige utslippskutt, men vi trekker dem frem for å vise at tilleggsreguleringer av kvotepliktig sektor er noe som gjøres i dag og er noe som må styrkes i fremtiden.

Vi vil i denne sammenhengen også vise til hvordan både EU og Danmark gjennomfører tiltak i kvotepliktig industri ut over kvoteplikten.

I EU har man vedtatt målsetninger som innebærer klimakutt i kvotepliktig sektor. Det overordede målet er at klimagassutslippene skal reduseres med 20 prosent innen 2020. Dette skal gjøres gjennom å sikre at 20 prosent av energiforbruket i EU innen 2020 skal være fornybar energi, og 20 prosent av energiforbruket skal innspares. Dette er i realiteten tiltak som innebærer klimatiltak i kvotepliktig sektor.

Den opprinnelige tanken til EU var at kvoteplikten skulle være med å drive omlegging for å nå fornybar- og energieffektiviseringsmålene. På grunn av det kraftige fallet i kvoteprisen opplever man nå at kvotesystemet i liten grad er med å sikre en slik omlegging. Det er i stedet andre virkemidler, som fornybardirektivet, som bidrar til en slik omlegging. Tiltak i EU skjer dermed på tross av, ikke på grunn av, kvotesystemet. Og det er tilleggsvirkemidlene som sikrer omleggingen.

Danmark er inne i en prosess for å lage en klimamelding for å nå det nasjonale målet om 35-40 prosents reduksjon av utslipp innen 2020. Den nye regjeringen har lagt fram en plan som angir regjeringens energipolitiske milepæler fram mot 2050. Her inngår blant annet følgende tiltak i kvotepliktig sektor:

2020: halvparten av det tradisjonelle elforbruk er dekket av vind
2030: kull fases ut fra danske kullkraftverk. Oljefyr fases ut
2035: el- og varmforsyningen dekkes av fornybar energi
2050: hele energiforsyningen – el, varme, industri og transport dekkes av fornybar energi.

I planen ”Vores Energi” argumenterer regjeringen for tiltak i kvotepliktig sektor:

”(...) en ambitiøs dansk indsats i den kvoteomfattede sektor kan imidlertid vise, at der er begrænsede omkostninger ved at sikre en hurtigere grøn omstilling af den kvoteomfattede sektor. Særligt i lyset af nødvendigheden af at frigøre os fra fossile brændsler og bremse klimaforandringerne. Når Danmark går foran og viser, at en ambitiøs omstilling af den kvoteomfattede sektor er mulig, kan det i første omgang bl.a. bane vejen for en tilslutning til det danske ønske om, at EU skal øge sit reduktionsmål i 2020 fra 20 til 30 pct. i forhold til 1990 og derefter mere ambitiøse reduktionsmål efter 2020.”

Videre skriver de:

«Danmark er et rikt land med stabil økonomi. Derfor både kan og vil vi gå foran. Det krever politisk handlekraft å igangsette en omstilling vekk fra fossile brensler.»
«I Danmark er vi gode til det grønne – og til at lave en forretning ud af det. Investeringene i en grøn omstilling kan styrke Danmarks muligheder for et globalt teknologisk forspring. (...) Omstillingen vil styrke hjemmemarkedet for grønne løsninger og fremme den teknologiske innovasjon og forskning.»

Ytterligere tiltak i petroleumsindustrien

Petroleumsindustriens utslipp av klimagasser har vært i stor vekst de siste årene. Fra 1990 til 2010 har utslippene fra denne sektoren økt med hele 77,7 prosent. Frem mot 2020 anslår Klimakur at disse utslippene vil fortsette å øke. Dette viser behovet for sterkere virkemidler overfor denne sektoren.

Kostnaden ved å forurense er et slikt virkemiddel. Når oljeindustrien i forslaget til kvotedirektiv regnes som karbonlekkasjeutsatt og får tildelt kvoter vederlagsfritt risikerer vi at kostnaden ved å forurense blir kraftig redusert.

Vi ser samtidig at Miljøverndepartementet i pressemelding datert 22.12.2012 (Felles EU-regler for tildeling av kvoter) skriver at “Tildelingen av kvoter vil ikke ha direkte virkning for CO₂-prisen petroleumssektoren står overfor. Regjeringen legger imidlertid til grunn at petroleumsvirksomheten ikke skal få økonomiske lettelser som følge av kvotene, og vil komme tilbake med forslag for å ivareta dette.”

Et tilsvarende mål ble satt i Nasjonalbudsjettet for 2008: ”Petroleumsvirksomheten offshore vil i tillegg til kvoteplikt fortsatt betale CO₂-avgift. I St.prp. nr 1 (2007-2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak foreslås det å redusere CO₂-avgiften tilsvarende anslått kvotepris, slik at kostnadene for petroleumssektoren blir om lag uendret” (St.meld. nr. 1 2007-2008:91).

Da kvoteprisen har blitt kraftig redusert sammenliknet med forventningene i 2007 har de totale kostnadene for petroleumssektoren blitt kraftig redusert. Anslaget i Nasjonalbudsjettet for 2008 var en kvotepris på 160 kr/tonn og CO₂-avgiften ble redusert tilsvarende. I dag er kvoteprisen på omtrent 60 kr/tonn.

Tabell 1 gjør et anslag for redusert kostnadsnivå for petroleumsindustrien i perioden 2008-2011. Anslår vi videre at kvotepliktig petroleumsvirksomhet har hatt utslipp på 42,5 millioner tonn i perioden vil den samlede kostnadsletten over perioden være på 2,3 milliarder kroner for denne sektoren.

Tabell 1

	EUA gjennomsnitt pris, NOK*	CO ₂ - avgift**	Samlet CO ₂ kostnad	Tidligere CO ₂ avgift konsumprisregulert
2008	171	192	363	355
2009	101	197	298	362
2010	109	201	310	371
2011	75	205	280	377

* Deutsche Bank , Global Markets Research 2011 (omregnet til NOK 15.11.2011) og Point Carbon for 2011 (omregnet til NOK 20.01.2012)

**Avgifter hentet fra statsbudsjettene

Når Miljøverndepartementet nå legger opp til at tildelingen av kvoter ikke skal ha direkte virkning for CO₂-prisen petroleumssektoren står overfor, mener vi dette som et minimum må basere seg på tilsvarende mål fra 2007. Primært mener vi den store utslippsveksten i sektoren tilsier behov for et langt høyere avgiftsnivå enn hva en hadde i 2007, men som et minimum må kvotesystemet i alle fall ikke bidra til et redusert kostnadsnivå.

I tillegg bør det slås klart fast at Norge vil arbeide for at petroleumsvirksomheten ikke defineres som karbonlekkasjeutsatt når listen med slike sektorer oppdateres fra EU kommisjonen i 2014.

Ytterligere tiltak i fastlandsindustrien

Et virkemiddel som er foreslått i arbeidet med ny klimamelding er innføringen av et klimafond for å finansiere klimatiltak i Norge. Dersom det innføres et slikt fond, og dette fondet bidrar til tiltak i kvotepliktig industri som mottar kvoter vederlagsfritt, bør disse bedriftene få redusert sin kvotetildelingen i tråd med utslippsreduksjonene som støtten fra klimafondet genererer. Alternativt bør slik industri pålegges å slette kvoter tilsvarende utslippsreduksjonen som følge av støtte gjennom klimafondet. Slike krav vil være viktig for å bedre klimaeffekten av et slik klimafond.

Inntekter fra salg

Det er anslått at Norge i perioden 2013-2020 vil kunne selge knapt 60 millioner kvoter. Med en kvotepris på €16,5/tonn (125 kroner) vil dette utgjøre en inntekt på knapt 7,5 milliarder kroner. Utfallet av EUs diskusjon om ytterligere reguleringer av kvotesystemet vil kunne øke, eller redusere, denne inntekten.

I henhold til kvotedirektivets artikkel 10 nr. 3 oppfordres minst 50 prosent av inntektene fra salg av kvoter brukt til å redusere utslipp, forskning, fremme fornybar energi, CO₂-håndtering, fond for energieffektivitet, fornybar energi i utviklingsland, avskoging etc. Vi ser at Norge har fått unntak fra denne bestemmelsen. Naturvernforbundet mener Norge likevel bør bruke inntektene fra salg av kvoter i sin helhet til klimatiltak. Dette vil utgjøre i underkant av en milliard kroner hvert år i perioden.

Hvordan kobles EUs kvotesystem og Kyoto-protokollen?

Et sentralt spørsmål knyttet til EUs kvotesystem er hvordan dette kobles til Stortingets målsetninger om å redusere innenlandske utslipp med 12-14 Mt (eks skog), koblingene til Klimameldingens sektorvise mål om utslippsreduksjoner og koblingen til en ny forpliktelse under Kyoto-avtalen (KP2).

Som Miljøverndepartementet skriver i sitt høringsnotat er det uklart hvordan kvotesystemet kobles til en ny forpliktelse under Kyoto-avtalen. Valget av en slik kobling vil ha stor betydning for hvordan Norge skal oppfylle klimamålene i klimaforliket om å redusere utslippene med 12-14 millioner tonn i 2020 i Norge og hvordan vi oppfyller de sektorvise klimamålene slik de er formulert i Klimameldingen fra 2007.

Per i dag finnes det ingen kobling mellom EUs kvotesystem i perioden 2013-2020 og Kyoto-avtalen. Dette betyr at differensen mellom antall kvoter bedriftene i kvotesystemet er tildelt og deres faktiske utslipp ikke kan regnes som utslippsreduksjoner i det norske Kyoto-regnskapet. Skulle dette derimot endre seg slik at det ble en slik kobling og regjeringen gjorde opp Kyoto-regnskapet på samme måte som i dag vil kvotetildelingen alene sørge for at norsk kvotepliktig industri må redusere, eller kjøpe kvoter, tilsvarende 11 millioner tonn CO₂.

Tabell 2. Anslag for Norges Klimamål i 2020 (jmf Klimaforliket) med kobling mellom EU ETS og Kyoto-protokollen.

	Mt CO ₂ -ekv	
A. Norges utslipp i 2020	57,5	
B. Klimamål 2020		
i) 30% under 1990	35	
ii) Behov for kutt (A-Bi)	22,5	
iii) Tiltak i Norge (eks skog)	12-14	
C. Netto import av EU-kvoter	11	
i) Forventet utslipp fra kvotepliktig sektor		28
ii) Kvoteutdeling i 2020		17
D. Behov for tiltak i ikke-kvotepliktig sektor	1-3	
E. Skogtiltak	3	
F. Behov for statlige kjøp av kvoter (Bii-Biii)	7,5-9,5	

Tabell 2 er et grovt anslag for hvordan Norges Kyoto-regnskap for 2020 vil kunne se ut dersom det skulle bli slik at Norge regner inn EU-kvoter i vårt klimaregnskap. Vi ser at målet om 12-14 millioner tonn (Biii) nesten alene vil kunne oppfylles gjennom netto-import av EU kvoter på 11 millioner tonn. Denne netto-importen er da differansen mellom de forventede utslippene i kvotesektoren på 28 millioner tonn og de 17 millioner tonnene som kvotepliktig sektor blir tildelt.

Naturvernforbundet mener primært at regjeringen ikke bør regne netto-import av kvoter som en del av vårt innenlandske klimamål selv om det skulle bli en åpning for dette. Bakgrunnen for dette er behovet for å sikre en omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge og at EUs kvotemarkedet viser seg mindre effektivt til å faktisk redusere utslipp enn tidligere antatt slik vi har beskrevet over.

Dersom Norge likevel skulle ende opp med å regne inn netto-import av EU-kvoter i sitt klimamål for 2020 bør målet om tiltak i Norge økes betraktelig for å sikre ytterligere tiltak og virkemidler i både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

Krav til fleksible mekanismer

Naturvernforbundet mener det riktig å begrense tilgangen av CDM/JI. I tillegg til kvalitetskriteriene som forbyr bruk av HFK23 og prosjekter som reduserer utslipp av N2O fra produksjon av adipinsyre mener Naturvernforbundet at det skal stilles følgende krav til CDM prosjekter:

CER fra kullkraftverk bør ikke inkluderes

Naturvernforbundet mener det ikke er riktig å støtte kullkraftverk i utviklingsland ved å kjøpe klimakvoter fra slike kullkraftverk. Gjennom slike kjøp vil en være med å finansiere sterkt forurensende energiproduksjon som trolig vil være i drift i mange tiår. I tillegg er det stilt store spørsmål ved addisjonaliteten ved kullkraftverkene som har søkt støtte gjennom CDM-regelverket (CDM-Meth Panel 2011).

CER fra vannkraftverk over 20 MW bør ikke inkluderes

Det er også i forhold til store vannkraftprosjekter grunn til å stille spørsmål ved addisjonaliteten til disse prosjektene. Se for eksempel Haya og Parekh (2011) for en gjennomgang av dette.

CER fra vannkraftverk under 20 MW må følge World Comission on Dams (WCD) retningslinjer

EU har i dag regler som tilsier at vannkraftverk over 20 MW må følge WCDs bærekraftsretningslinjer. Naturvernforbundet kan ikke se at det er noen god grunn til at slike bærekraftskrav ikke skal gjelde for kraftverk under 20 MW.

Kilder

CDM-Meth Panel (2011) Information note. Report on the analysis of issues concerning the methodology ACM0013

EU kommisjonen (2012) PROVISIONAL VERSION Analysis of options beyond 20% GHG emission reductions: Member State results

Haya, Barbara og Parekh, Payal (2011) Hydropower in the CDM: Examining Additionality and Criteria for Sustainability. University of California, Berkeley

The Center for Clean Air Policy Europe (2012) The EU allowance surplus problem in Europe's Emissions trading system. Tilgjengelig på <http://europeanclimatepolicy.eu/?p=27> (Besøkt 10.02.2012)

Med hilsen



Lars Haltbrekken
Leder i Naturvernforbundet



Anders Haug Larsen
Klimarådgiver i Naturvernforbundet