

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 201104257

Vår ref: THT/MHF

Dato: 10.02.2012

Høring av forslag til gjennomføring av EUs reviderte kvotedirektiv - forslag til endringer i klimakvoteloven og klimaforskriften

Vi viser til departementets brev av 22. desember 2011 med vedlegg. Det gis kommentarer til departementets oversendelsesnotat, forslag til lov og forslag til forskrift, se punktene 1,2,3 i dette brevet.

I og med at Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) har startet praktiseringen av kvotedirektivet, før det det er gjennomført i norsk rett, er det fra bedriftene tatt opp spørsmål om tolkning og praktisering av regelverket. En del konkrete saker er det redegjort for i brevets pkt. 4. Norsk industri ber om at dette følges opp i egen sak.

1. Kommentarer til høringsnotat og redegjørelse

Norsk Industri er fornøyd med at det legges opp til nær full harmonisering i forhold til felles EU-regler om kvotehandel. Ved en konsekvent lik regelutforming i Norge som i EU, vil faren for konkurransevridning og forskjellsbehandling reduseres. Vi forutsetter at full harmonisering også vil gjelde for EØS-komitebeslutninger som er planlagt for å innlemme nye rettsakter, slik dette er omtalt under pkt. 4 i høringsnotatet.

I høringsnotatet pkt. 3.1.4 opplyses det at Miljøverndepartementet vurderer å inkludere utslipp av CO₂ fra forbrenning av avfall i kvotesystemet fra 2013, med henvisning til kvotedirektivets artikkel 24. Norsk Industri vil advare sterkt mot å uthule harmoniseringen ved å innføre særskilte norske kvoteregler for avfallsforbrenning. En slik "opt-in" vil spise av kvotereserven som bør i sin helhet forbeholdes nye anlegg/betydelige utvidelser i kvotepliktig industri. Vi vil også minne om at sluttbehandlingsavgiften ganske nylig er fjernet for å bedre konkurransen for norske forbrenningsanlegg. Norske forbrenningsanlegg opererer i et avfalls- og brenselmarked i Norden/Nord-Europa. En innføring av kvoteplikt vil uten tilsvarende endringer i naboland forverre konkurransesituasjonen for norske forbrenningsanlegg. Vi vil videre peke på at artikkel 24 i direktivet krever at et slikt ensidig tiltak skal veies opp mot hensyn til relevante kriterier, herunder virkninger for markedet,

mulig konkurransevridning og påliteligheten av overvåkning og rapporteringssystem. En ensidig innføring av kvoteplikt vil i dette tilfelle ikke kunne oppfylle disse kriteriene. Både konkurransemessig og måleteknisk er dette komplisert. Det er et stort spørsmål om klimanytten står i forhold til kostnadene for et slikt tiltak. Rent faktisk vil innføring av kvoteplikt ikke gi noen reduksjoner i klimagassutslipp så lenge avfallsforbrenningsanleggene er henvist til å gi anbud på det som blir tilbudt av blandet husholdningsavfall fra kommunene. Det er altså ingen mulighet for forbrenningsanlegg å styre innholdet i avfallsbrenselet. Begrunnelsen for å innføre avfallsforbrenningsanlegg holder derfor ikke. Norsk Industri har i flere omganger bedt departementet innføre krav om utsortering av fraksjoner i avfallet før forbrenning. Krav om utsortering vil tjene flere formål, bl.a. gi mindre utslipp av forurensninger og klimagasser og det vil sørge for større grad av materialgjenvinning.

Til 3.1.10 om andel vederlagsfrie kvoter og karbonpriskompensasjon vil Norsk Industri peke på viktigheten av at Norge tar i bruk og utnytter til fulle reglene som er under utvikling når det gjelder kompensasjon for indirekte kostnader for bedrifter som er særlig utsatt for karbonlekkasje som følge av karbonpåslag i kraftprisen. Norsk Industri har tatt saken opp med Regjeringen fordi vi mener det haster med å få på plass dette regelverket og praktiseringen av det.

./.. Brev av 20. januar til Statsministeren om kompensasjonsordning følger vedlagt.

I notatets pkt. 3.1.13 pekes det på kvotedirektivets artikkel 10 nr. 3 der det oppfordres til landene om å bruke minst 50 % av inntektene fra salg av kvoter på utslippsreducerende tiltak, både fysiske tiltak som bruk av fornybar energi og energieffektivisering så vel som forskning og utvikling. Selv om denne bestemmelsen faller utenfor EØS-avtalen, vil Norsk Industri sterkt anbefale at de årlige bevilgningene til klimarettede tiltak minst tilsvarer 50 % av auksjonsinntektene.

2. Kommentarer til forslag til lov

Norsk Industri er i denne saken enig med departementet om at det fornuftig at en større del enn hva som har vært tilfelle med eksisterende regelverk bør fastsettes i forskrift.

Til § 5 (Søknad om utslippstillatelse og kvotetildeling)

Det virker unødvendig å gi en bestemmelse om tillatelse etter forurensningsloven i Klimaloven. Tillatelse etter forurensningsloven fremgår av forurensningsloven med forskrifter, slik at det bør være tilstrekkelig å vise til at tillatelse etter forurensningslovens § 11 er nødvendig for å få tildelt kvoter etter klimakvoteloven. Formuleringen i første ledd i § 5 foreslås forenklet til følgende:

"Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Før tildeling kan forets må det foreligge tillatelse etter forurensningsloven. Forurensningsmyndighetene kan i det enkelte tilfelle osv..."

Til § 6 (Opplysninger og undersøkelser)

Når det gjelder konkurransesensitiv informasjon, forutsettes det naturligvis at Klif behandler denne informasjonen konfidensielt. Likevel viser vi til artikkel 15 a) i direktivet. Norsk Industri ønsker at følgende innarbeides i § 6:

"Opplysninger som er belagt med taushetsplikt, må ikke gis videre til andre personer eller myndigheter, med mindre det følger av gjeldende lov eller administrative bestemmelser".

3. Kommentarer til forslag til forskrift

Det er viktig for Norsk Industris medlemmer at EUs regelverk følges, og at det ikke blir forskjellsbehandling mellom ulike land. Det er derfor nødvendig at forskriften følger direktivet og kommisjonsvedtakene, samt guidance-dokumentene. Under er det et par eksempler på at det er noen mangler i forskriften i forhold til regelverket fra EU.

§ 3-3 om definisjoner mangler definisjoner for "heat meter" (art. 3(f)) og "non-measurable heat" (art. 3(g)). Disse er definert i EU-kommisjonens bestemmelse av 24. april 2011 (2011/278/EF). I og med at lovverket skal implementeres uten materielle endringer, bør også disse definisjonene med i forskriften.

§ 3-13 prosentvis reduksjon i årlig tildeling til den enkelte delinstallasjon: faktorene gitt for år 2014 og 2016 er ulike faktorene gitt i EU-kommisjonens bestemmelse (2011/278/EF) i annex VI. Faktoren i 2014 skal være 0,7286, ikke 0,7268 og i 2016 skal den være 0,5857, ikke 0,5867. Disse trykkfeilene bør rettes opp.

4. Kommentarer til myndighetens praktisering og tolkninger

Vi ber om at merknadene under dette punktet følges opp som egen sak.

Generelt om forutsigbarhet

I forbindelse med arbeidet med høringen er det fra bedriftene rapportert om uklare tolkninger av direktivet, bla til spørsmål knyttet til planlagte utvidelser og bygging av ny kapasitet i Norge. Dette er bl.a. bedrifter som har anlegg i flere EU-land, og der det er usikkerhet om hvordan planer om modernisering/utvidelser vil bli behandlet i Norge innenfor rammen av direktivets intensjoner.

Varmeutnyttelse

Norsk Industri er generelt sett bekymret for regelverket rundt varme. Metoden for tildeling er komplisert og rommet for tolkning er stort, ref Guidance document no 6, samt Klifs veiledning (kap 2.3 og 2.4, samt vedlegg 6). Dette har potensial til å gi ulik behandling i ulike land.

Tidspunkt for oppstart av fjernvarmeanlegg: I Guidance document 2, kapittel 6.4 og Guidance document 7, kapittel 4.2, benyttes designkapasitet i bestemmelse for oppstartsdato for en endring. Dette gjelder uavhengig av leveringskapasitet hos varmedistributøren og kapasitet hos kundene. Dette medfører at fjernvarmeanlegg må dimensjoneres for eksisterende kundegrunnlag og ikke for tilgjengelig varme. Senere økt etterspørsel medfører da at anlegget må bygges om. En bedrift har investert i et fjernvarmeanlegg, med har ikke nådd oppstartsdato ennå, da kundegrunnlaget er for lavt i forhold til designkapasitet. Denne bedriften får dermed ingen kvoter for varmen som leveres. Denne tolkningen er urimelig og vil ikke føre til økt satsing på fjernvarme, slik intensjonen i direktivet er.

Historisk kapasitetsutnyttelse (HKUF) for fjernvarmeanlegg: I Guidance document no 2, kapittel 6.4 gis et eksempel på der HKUF beregnes ut fra tidligere års kapasitetsutnyttelse for hele delinstallasjonen. Ett eksempel er en fabrikk som leverer til to formål;

- 1) varme til fotballbane 6 måneder i året, start før 2005, henter kjølevann fra ovn, og
- 2) leveranse av varme til fjernvarmeanlegg, i drift hele året med varierende leveranse, startet i 2009, utnytter restvarme etter dampturbin.

Disse to delene blir slått sammen til en delinstallasjon, og faktoren for historisk kapasitetsutnyttelse blir satt til 50 % basert på leveransen til fotballbanen, til tross for at de to anleggene bruker ulike teknologier og til kunder med ulike behov.


Definisjon av delinstallasjon

§ 3-3 3) definerer delinstallasjon med utslippsstandard for produkt som "...inn- og utgående strømmer og tilhørende utslipp som er knyttet til produksjon av et produkt som det er fastsatt utslippsstandard for...". I følge § 3-3 13) b) vil mer enn 10 % økning i kapasiteten til en delinstallasjon utgjøre en vesentlig kapasitetsendring, og at man da kan søke om ytterligere kvotetildeling. I selve søknadsskjemaet til Klif er det nyanseforskjeller i forhold til den engelske teksten fra EU-kommisjonen, noe som gir rom for tolkning. For mineralgjødselbransjen gir dette utslag ved at norske myndigheter tolker denne annerledes enn myndighetene i bl.a. Nederland og Finland. I Norge blir det kun akseptert at hvert produkt utgjør en delinstallasjon, til tross for at de to fabrikkene i Norge har hhv 2 og 3 syrefabrikker. I Nederland og Finland aksepterer myndighetene at samme produkt kan fordeles på ulike delinstallasjoner.

Naturgass

I Norge er naturgass vanskelig tilgjengelig som råstoff eller til energiformål i industrien. I EU brukes naturgass i stor utstrekning. Denne forskjellen medfører bl.a. at mineralgjødselindustrien i Norge må bruke etan/LPG som råstoff, noe som gir høyere utslipp (ca. 15 %) enn konkurrentene i EU, som har tilgang til naturgass. Dette til tross for at produksjonen i Norge er best på energiforbruk. For mineralgjødsel er utslippsstandarden basert på naturgass.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Trygve Østmo'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'T'.

Trygve Østmo
Direktør