

Det kongelige miljøverndepartement
Avdeling for forurensningssaker
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Enova SF
Abels gate 5
NO-7030 Trondheim

www.enova.no
tel 73 19 04 30
fax 73 19 04 31
post@enova.no

org.nr. 983609155
bank 4200 20 86187

Dato:
11.08.2004

Vår ref:
04/465-2/TME

Deres ref:

Arkivkode:
N1-AN, N2-AARADG, N3-
SAMF3

Høring: forslag til lov om kvotehandel med klimagasser

Enova viser til høringsbrev datert 28.juni vedrørende forslag til lov om kvotehandel med klimagasser, og ønsker med dette å komme med våre innspill til lovforslaget.

Lovens formål og kvotesystemets omfang

Formålet med loven som er på høring er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte, gjennom et system med kvoteplikt for CO₂ og omsettelige utslippskvoter. Enova er enige at et system med kvotehandel kan være et kostnadseffektivt virkemiddel for å redusere utslipp av CO₂, men har enkelte kommentarer til systemet som beskrives.

I høringsnotatet går det fram at man ønsker å knytte det norske kvotesystemet for 2005-2007 opp mot EUs kvotesystem. Enova forstår at en slik tilpassing kan være ønskelig, men dette fører til at Norge vil få et kvotesystem som kun vil omfatte 10 prosent av landets klimagassutslipp. EUs kvotesystem omfatter i hovedsak utslipp av CO₂ fra stasjonær energiproduksjon og kun deler av prosessindustrien er inkludert. Enova stiller spørsmålsteget med hvorfor Norge innfører et såpass lite omfattende system (i forhold til hva som bidrar til Norges utslipp av klimagasser), som vil kunne bidra til at vi i liten grad vil kunne få en konsistent og kostnadseffektiv klimapolitikk. Det legges også opp til at gasskraftverk (som leverer minst 80 prosent av produksjonen til andre) ikke skal omfattes av kvotesystemet. Regjeringen har uttalt at de ikke vil gi konsesjon til gasskraftverk uten CO₂-håndtering utover de tre konsesjonene som er gitt fram til et kvotesystem i tråd med Kyoto trer i kraft. Dette betyr i praksis at dette unntaket kun vil gjelde de gasskraftverkene som er gitt konsesjon. For Enova er det uklart hvorfor et slikt unntak skal gjelde. Unntaket er heller ikke i tråd med EUs kvotesystem, som man i høringsnotatet ellers gir uttrykk for at man ønsker å etterstrebe.

I Tilleggsmeldingen ble det lagt opp til at kvotesystemet fra 2005 skulle omfatte utslipp av CO₂ og andre klimagasser fra virksomheter som ikke betaler CO₂-avgift på en hoveddel av sine utslipp. Omfanget på ordningen som skisseres i høringsnotatet blir derfor mindre omfattende enn det som Tilleggsmeldingen la til grunn. Enova stiller spørsmål ved dette, og tror at kombinasjonen med å tildele kvoter gratis og å ha et lite omfattende system, vil gjøre at systemet i mindre grad enn ønskelig vil

påvirke norske klimagassutslipp i perioden 2005-2007. Systemet vil imidlertid ha en viktig funksjon som en prøveperiode fram mot 2008 når Kyotoprotokollen trer i kraft.

I stedet for å la kvotehandelen omfatte prosessindustrien, som var med i kvotesystemet som ble beskrevet i Tilleggsmeldingen, har MD utformet en avtale med PIL om utslippsreduksjoner innen 2007. Begrunnelsen for dette er i høringsnotatet gitt ved at det ikke vil være ønskelig å innføre en særnorsk kvoteplikt for bedrifter og bransjer hvor konkurrentene i EU ikke får kvoteplikt. Det er imidlertid ikke slik at konkurranseforholdene for industrien nødvendigvis vil bli dårligere ved å innføre et kvotesystem parallelt med avtalen som er inngått mellom MD og PIL. Bedrifter som reduserer sine utslipp i tråd med ambisjonene i avtalen, vil slippe å kjøpe kvoter utover det som er tildelt, og får dermed ikke endret konkurransekraft fordi om de deltar i et kvotesystem kontra en forpliktende avtale. Det vil være kostnadsbesparende for Norge å ha et system som inkluderer flest mulig. Utslippene som omfattes av avtalen mellom PIL og MD bør derfor vurderes inkludert i kvotesystemet, dersom det kan aksepteres av EU.

Tildelingsmekanismen

Høringsnotatet beskriver også tildelingsmekanismen for kvoter. Det er valgt at perioden 1998-2001 skal være basisperioden for tildeling av kvoter. Dette avviker fra 1990 som er basisåret for Kyotoprotokollen. Dette er gjort med begrunnelse av at bedrifter som allerede har gjennomført miljøtiltak ikke skal komme dårligere ut ved tildeling enn de som ikke har gjort dette (s. 10 i høringsnotatet). Dette er imidlertid ikke nødvendigvis riktig. En bedrift som har gjennomført miljøtiltak tidlig på 90-tallet vil få tildelt relativt færre kvoter med basis i perioden 1998-2001, sammenliknet med en tilsvarende bedrift som ikke har gjennomført miljøtiltak tidlig på 90-tallet. Dette betyr at ordningen vil bli relativt dyrere for de bedriftene som gjennomførte tidlige miljøtiltak, sammenliknet med dem som ikke har gjennomført slike tiltak eller har gjennomført tiltak etter 2001. Dette bør det tas hensyn til ved tildeling av kvoter. Enova har ellers forståelse for ønsket om en basisperiode over flere år og en basisperiode som omfatter flest mulig av dagens bedrifter, men kan ikke se at problemet med at man straffer de som har gjennomført tidlige tiltak er løst.

Enova vil også presisere at valg av basisår ikke bør virke inn på den totale kvotemengden til utdeling, men at man holder på målet fra Tilleggsmeldingen om å redusere 20 prosent av klimautslipp i forhold til 1990.

Rapportering

Når det gjelder bedriftenes plikt til å rapportere inn sine utslipp til SFT, ser forslaget i stor grad ut til å følge nåværende praksis for bedrifter med egenrapporteringsplikt. I tilfeller der SFT ikke er tilfreds med beregningsmetoder e.l. i rapportene er det vanlig å gå i dialog med bedriften. Man kunne ventet at bedriftene la mer arbeid i å sikre en tilfredsstillende rapport i første runde, dersom utilfredsstillende rapportering medførte sanksjoner i stedet for "dialog". Hvis dialogen ikke raskt medfører tilfredsstillende rapportering av de kvotepliktige utslippene, foreslås det at SFT skjønnsmessig fastsetter bedriftens utslipp. Det er nå ikke klart hvor SFT gis hjemmel til slik skjønnsmessig fastsettelse av utslipp, men det er mulig man tenker å gi slik hjemmel i forskrift iht. andre ledd i utkastets §16.

Denne løsningen med at SFT skjønnsmessige fastsetter utslippet kan ha to mulige svakheter. For det første, hvorfor skal SFT måtte ta jobben og kostnadene med å beregne bedriftens utslipp? Dette er en oppgave som bør påligge den kvotepliktige, og det ville derfor være en bedre løsning at SFT i slike tilfeller innhenter en beregning av utslippet fra en uavhengig tredjepart for bedriftens regning. Det er mulig at det er hjemmel for en slik løsning i utkastets §17 dersom "særlige tilfeller" omfatter utilfredsstillende rapportering. Men slik bestemmelsen nå står synes den å

begrense seg til *verifikasjon* av bedriftens rapporterte utslipp, og det er derfor ikke klart at den hjemler at en tredjepart *fastsetter* bedriftens utslipp.

For det andre, man må unngå at bedriften vil kunne være tjent med at utslippet fastsettes skjønnsmessig. Det vil alltid, også for bedriften selv, knytte seg noe usikkerhet til størrelsen på det kvotepliktige utslippet. Om vi tenker oss at det faktiske utslippet kan beskrives ved en fordeling, er det vel rimelig at det er forventningen i denne fordelingen som skal rapporteres som kvotepliktig utslipp. Dersom den skjønnsmessige fastsettelse av utslippet også skal sikte mot denne forventningen, vil bedriften forvente samme kvotepliktig utslipp enten den selv eller SFT fastsetter utslippet. Det bør derfor fremgå at utslippet ved en skjønnsmessig fastsettelse bør ligge noe høyere enn forventningen.

Sanksjonering

De foreslåtte sanksjonene fremtrer alle som rimelige og nødvendige, og de fleste benyttes allerede av SFT med hjemmel i bl.a. Forurensingsloven. Hvis en kvotepliktig ikke besitter tilstrekkelig antall kvoter i forhold til sine kvotepliktige utslipp, foreslås det at den kvotepliktige ilegges et overtredelsesgebyr. Det må være hensiktsmessig at dette overtredelsesgebyret ilegges på objektivt grunnlag.

Generelle merknader til høringsbrevet

Med bakgrunn den lave andelen av Norges klimautslipp som omfattes av forslaget for kvotehandel, vil Enova understreke at det er viktig med supplerende virkemidler for å nå Norges Kyotoforpliktelser. Energifondet som skal gi støtte til ny fornybar energiproduksjon og energieffektivisering, er i så måte et viktig virkemiddel for å være med å begrense mulige fremtidige klimautslipp fra Norges stasjonære energiforsyning. Det er også i lys av dette at Enova vil påpeke at det er uklart hvorfor gasskraftverk (som leverer minst 80 prosent av produksjonen til andre) ikke skal inkluderes i kvotesystemet.

Enova tror videre at et økt fokus på klimautslipp fra industrien gjennom et system for kvotehandel vil ha en positiv effekt på interessen for de støtteprogrammene som Enova har for energieffektivitet i industrien og vise versa.

Enova setter pris på å bli hørt i denne viktige saken, og ønsker også i framtiden å bli hørt i forbindelse med de ulike forskriftene som skal utarbeides i tilknytning til lov om kvotehandel med klimagasser.

Med vennlig hilsen
Enova SF

Trond Mellingsæter
Direktør strategi og analyse

Ingunn Ettestøl
Seniorrådgiver