



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår dato 13.04.2007
Deres dato 15.03.2007
Vår referanse 79372 - HFr/GH
Deres referanse 200601319

Høring om utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser

NHO viser til høringsbrev fra Miljøverndepartement av 15. mars 2007 med svarfrist innen 16. april. NHO mener det er beklagelig at et så viktig klimapolitisk virkemiddel får så kort høringsfrist, tatt i betraktning at EUs kvotehandel har vært i drift siden 2005, og det har lenge vært klart at vi fra norsk side ønsker tilknytning til EUs kvotehandel.

Etter vårt syn er de stadige utspill fra norsk side for å etablere særnorske løsninger i forhold til direktivet som har gitt en så uheldig fremdrift. Forsinkelsene gjør at bedrifter som skal gjennomføre klimatiltak får mye dårligere tid til sine forberedelser enn våre konkurrenter i EU. Det kan gjøre det dyrere og mer krevende å oppfylle Norges klimaforpliktelser i Kyoto-protokollen enn det som er nødvendig. Det vil ramme bedriftene siden det er næringslivet som med stor sannsynlighet får hovedansvaret for oppfyllelse av forpliktelsene gjennom klimaprojekter og kvotekjøp slik høringsnotatet også viser.

Rent prinsipielt mener NHO at det er betenkelig at det foreslås så vidtgående forskriftshjemler, samtidig som brudd på lovbestemmelser – eller forskrifter gitt i medhold av de aktuelle bestemmelsene – foreslås *straffesanksjonert*. Svakheter ved omfattende forskriftsregulering, kan til en viss grad oppveies ved at det legges opp til åpenhet og konsultasjon i forbindelse med utformingen av forskrifter. Vi forutsetter derfor at de utfyllende forskrifter sendes på høring med en høringsfrist som sikrer en forsvarlig behandling.

Uttalelsen er utarbeidet i nært samarbeid med våre landsforeninger og også med flere av de bedriftene som i størst grad berøres av forslaget. Flere av landsforeningene avgir egne uttalelser som utdyper NHOs kommentarer.

1. Klimapolitikken må gi global effekt og sikre norske bedrifters konkurransevne

NHO støtter at forpliktelser i Kyoto-protokollen oppfylles kostnadseffektivt på tvers av sektorer og klimagasser. Klimatiltak i andre land har samme miljøeffekt som tiltak i Norge. Ved tilslutning til EUs kvotehandel vil omsettbare kvoter bli et sentralt virkemiddel i oppfylging av Norges internasjonale klimaforpliktelser. Utslipp av klimagasser fra ulike energibærere blir gitt en markedsverdi. Kvotehandel internasjonalt som forutsatt i Kyoto-protokollen, vil underbygge Norges interesser som leverandør av CO₂-effektiv energi og energiintensive produkter i et internasjonalt marked.

Norske myndigheter bør tildele kvoter i tråd med EUs opplegg. Hvis ikke er det fare for at norsk produksjon får sin konkurransevne svekket med fare for tap av markeder i forhold til andre land.

Innføring av et kvotesystem vil i seg selv gi skjerpede vilkår for drift av virksomhet i Norge sammenlignet med land utenfor EU/EØS-området, hvor slike kostnader ennå ikke er tilstede.

Utslippsmålet i et kvotesystem bestemmes ved det totale antall kvoter myndighetene velger å utstede. Gitt tilstrekkelige sanksjoner, vil dette utslippsmålet med stor sikkerhet nåes uavhengig av om kvotene er vederlagsfrie eller ikke. Forutsatt at utslippsmålet er lavere enn "business as usual"-utslippene, vil markedet finne en pris som representerer det marginale tiltaket for å nå utslippsmålet. Denne markedsprisen gir de kvotepliktige virksomhetene incentivet til å redusere sin utslipp: de gjennomfører de tiltak som har en lavere tiltakskost enn kvoteprisen. Hvorvidt den enkelte kvotepliktige bedrift er tildelt få eller mange kvoter, vederlagsfrie eller ikke, har for en rasjonell bedrift ingen betydning for incentivet til å gjennomføre tiltak. Tiltak som koster mindre enn kvoteprisen gjennomføres enten for å kunne selge et evt. overskudd eller for å unngå å kjøpe. Samlet fører dette til at myndighetenes utslippsmål nås, like sikkert som det tradisjonelle alternativet med utslippstillatelser for enkelt virksomheter.

Tilgangen på kvoter fra norske myndigheter og i hele EU-området vil være mindre enn behovet med den forventede utslippsutvikling og Kyoto-avtalens forpliktelser for perioden 2008 til 2012. Det vil reflekteres i kvoteprisene og dermed påvirke behovet for å gjennomføre tiltak både i Norge og i EU-landene. Kvoter er derfor intet "gratis" virkemiddel, men en måte å nå miljømålene kostnadseffektivt både for samfunnet og bedriftene. Det er det totale antall kvoter tildelt i EU/EØS-området som vil bestemme den samlede miljøeffekten og ikke hva Norge isolert sett gjør med sin tildeling av kvoter.

I et kvotesystem innebærer "forurensar betaler"- prinsippet at de kvotepliktige betaler for å bringe utslippene ned fra et uregulert nivå til det utslippsmålet som myndighetene forutsetter gjennom det totale antall kvoter som myndighetene utsteder. Dette gjør de kvotepliktige enten ved å investere i egne tiltak knyttet til Norges klimaforpliktelser eller ved å kjøpe kvoter frigjort gjennom andre reduksjoner. Kostnadene som pålegges bedriftene kan og bør begrenses til de kostnadene som skal til for å nå det myndighetsbestemte miljømålet knyttet til Norges internasjonale klimaforpliktelser.

Kvotecomsetning gir norske og andre europeiske bedrifter ansvar og sterke incentiver til å begrense miljøutslippene der kostnadene er lavest. Kostnadene ved å nå miljømålene blir dermed lavere enn hva de ellers ville bli. Samtidig kan hensynet til konkurransevnen for norske bedrifter ivaretas ved vederlagsfri tildeling av kvoter slik EU-landene gjør.

NHO mener viktige hensyn ved utforming av kvotesystemet er:

- *Konkurransevne og likebehandling*: at norske bedrifter og arbeidsplasser behandles på samme måte som våre konkurrenter i EU. Det er avgjørende at utformingen ikke vrir konkurransen i norske bedrifters disfavør. Kvotesystemet må integrere Kyoto-avtalens muligheter for klimatiltak i andre land og kvotehandel internasjonalt som nå er under utvikling.
- *Forutsigbarhet*: at bedriftene tidligst mulig får klarhet i rammer og spilleregler i kvotesystemet slik at de kan planlegge på lang sikt.
- *Kostnadseffektivitet*: at tiltak settes inn der det gir best effekt pr. benyttet krone for det globale miljø.
- *Styringseffektivitet*: at Norge oppfyller miljøforpliktelsen i Kyoto-protokollen.
- *Global effekt*: at norske tiltak gir global reduksjon i utslipp av klimagasser.

2. Konkurransevne viktig hensyn ved tildeling av kvoter

Etablering av kvoteplikt i Norge gjennom tilslutning til EUs kvotesystem gir mulighet for å nå miljømål kostnadseffektivt, *samtidig* som hensynet til arbeidsplasser og konkurransevne kan ivaretas. EU-landene har som forutsetning at prosessindustrien ikke betaler for utslipp. Tildelingen av kvoter ligger nær opp til behovet for kvoter både for eksisterende og ny virksomhet. Norske bedrifter må få samme behandling.

Vederlagsfri tildeling av kvoter er et viktig bidrag til å sikre konkurransehensyn, samtidig som bedriftene får samme motiv til å redusere utslipp som konkurrenter i andre land. Vederlagsfri tildeling

motvirker at norske bedrifter og arbeidsplasser rammes urimelig hardt slik at opparbeidede markeder tapes.

En reduksjon i tildelingen av kvoter utover det nivå som gjelder i EU-landene vil ramme produksjon og arbeidsplasser, spesielt i distrikts-Norge uten miljøeffekt globalt sett, eller også med fare for økte globale utslipp. For eksisterende virksomhet i prosessindustrien angir høringsnotatet at prosessutslipp vil få en noe høyere tildeling enn utslipp fra energianlegg, videre at tidlige tiltak vil bli premiert ved at 1998 til 2001 benyttes som basisår for tildelingen. *Det ser NHO som en fair tildeling for eksisterende virksomhet. Den er noe strengere, men likevel ikke langt fra hva som praktiseres i EU.*

I regjeringens forslag er det imidlertid etter NHO syn *svært uheldig at tildelingen til ny eller utvidet virksomhet (utenom gasskraft) etablert etter 2001 ikke er forutsatt å få tildelt kvoter.* NHO mener at regjeringen på den måten hindrer videreutvikling av norsk industri. Forslaget vil motvirke nødvendig omstilling. Oppstart og utvidelse av virksomhet vil få vesentlig dårligere vilkår i Norge enn i andre land i Europa. Vi viser til uttalelsene fra Norsk Industri og Energibedriftenes landsforening (EBL) hvor disse forhold er utdypet og konkretisert.

NHO er uenig i at tildeling av kvoter til ny virksomhet vil hindre at ny og bedre teknologi blir tatt i bruk. Det er nettopp ved nybygg og utvidelser at de siste og mest effektive teknologier blir implementert. Påstander om at utslippene i dag skulle påvirkes av forventninger om fremtidig tildeling av kvoter er klart urimelige og tar ikke hensyn til at økte utslipp i dag vil ha en klar kostnad. I prosessindustrien har myndighetene alle muligheter til å sikre en rettferdig tildeling av kvoter gjennom tekniske vurderinger av nyanlegg eller utvidelser som settes i drift. Faren ved *ikke* å tildele kvoter til ny virksomhet eller utvidelser, er at slik ekspansjon vil skje utenfor Norges grenser og at vi derfor ikke får nødvendig fornyelse og oppgradering av virksomhetene i Norge. Manglende investeringer og fornyelse vil gi høyere utslipp av klimagasser pr. produsert enhet i Norge. Dette vil ytterligere forsterkes dersom Norge skulle velge å slutte med tildeling av kvoter for perioden etter 2012. Det å gi signal om slike planer i høringsnotatet er uheldig og gir uforutsigbarhet for bedriftene. Norge må holde fast på EU-linjen.

NHO ber derfor om at ny og utvidet virksomhet, både når det gjelde prosessindustrien og ilandføringsanlegg for gass, får kvotetildeling fra en utvidet kvotereserve for perioden 2008 til 2012. Tildeling må sikre likebehandling med EU-landene.

Etter 2012 forventer NHO at det vil bli vanligere å tildele kvoter i samme bransjer i Europa gjennom tildeling uavhengig av land. Det er viktig at norsk industri da fortsatt oppnår likebehandling med sammenlignbar industri i Europa.

3. Forslaget i høringsnotatet gir unødvendig kvoteoverskudd på 6 mill. tonn årlig

Kvotebeløpet for Norge er i høringsnotatet anslått å være på vel 59 mill. tonn med et nettokjøpsbehov på 9 mill. tonn årlig for perioden 2008 til 2012, mens de kvotepliktige sektors kjøp av kvoter vil utgjøre hele 15 mill. tonn årlig. Det betyr at Norge vil ha et *overskudd av kvoter* på mer enn 6 mill. tonn årlig i perioden 2008-2012 i forhold til Kyoto-forpliktelsen. Det er mer enn 10 prosent av de kvoter Norge ble tildelt i Kyoto. NHO ser det som en helt urimelig stor margin. Den totale kvotemengden bør bestemmes ut fra å oppfylle, men ikke overoppfylle, utslippsforpliktelsene under Kyoto-protokollen. *Dette innebærer at den totale kvotemengden i kvotesystemet bør være om lag 10 mill. tonn og ikke 6-7 som foreslått.*

NHO mener derfor det er rom for tildeling av kvoter til ny og utvidet virksomhet i prosessindustrien og mer kvoter til gasskraftverk enn det høringsnotatet legger opp til. Miljøeffekten av økt tildeling er likeverdig med en auksjon av dette kvoteoverskuddet slik høringsnotatet har som forutsetning. Ved økt tildeling bedres konkurransevnen for norsk produksjon. NHO mener det må ha forrang fremfor økte inntekter for staten ved kvotesalg.

4. Gasskraftverk må sikres likeverdige vilkår

Gasskraftverk vil få lavere tildeling av kvoter enn det som gjelder for andre verk av samme type. Nye investeringer i norske gass- eller kullkraftverk vil bli negativt påvirket. NHO ber om at kvotetildelingen for gasskraft sikres samme nivå som i våre konkurrentland. NHO mener det er uheldig hvis kvotetildelingen til gasskraft i Norge ikke blir robust i forhold til mulig fremdrift av planlagte anlegg for CO₂-håndtering, siden det alltid vil være risiko for forsinkelser ved utvikling av ny teknologi i stor skala. Vi må ikke svekke mulighetene for å etablere ny kraftproduksjon basert på gass eller kull i Norge. Kraftsituasjonen er så vanskelig i viktige områder av landet og i Midt-Norge spesielt, at det vil kunne få svært negative konsekvenser. Vi viser også til uttalelsen fra EBL.

Norske gasskraftverk bør etter NHOs syn da kunne få tildeling av kvoter på linje med det som gjelder i markeder som Danmark, Nederland og Tyskland. Gasskraft i disse landene er direkte i konkurranse med norske anlegg. Vi forstår høringsnotatet slik at dette vil bli konkretisert ved utformingen av en norsk allokeringsplan. NHO går ut fra at næringslivet vil bli konsultert om denne planen, slik direktivet om kvotehandel forutsetter. Å sikre likeverdig tildeling med EU er angitt fra Stortingets side som en forutsetning for etablering av gasskraft i Norge.

NHO støtter at offshorenæringen kjøper alle sine kvoter slik høringsnotatet legger opp til. Det vil i seg selv gi en god margin i forhold til Norges behov for kvoter for å kunne oppfylle Kyoto-forpliktelsene i perioden 2008-2012. Vi forutsetter at CO₂-avgiften blir justert slik at den økonomiske belastning blir uendret, og viser til utfyllende kommentarer i OLFs høringsuttalelse.

5. Utvidelse av kvotesystemet til flere sektorer og klimagasser.

Det norske kvotesystemet vil etter forslaget omfatte 40 prosent av de totale norske utslipp. Flere EU land har dessuten inkludert gjødselproduksjon med lystgassutslipp. NHO mener at Norge bør gjøre det samme for å sikre like konkurransevilkår på denne sektoren.

EU har på toppmøtet 8.-9. mars 2007 besluttet å utrede i hvilken grad andre sektorer bør inkluderes i kvotesystemet etter 2012, herunder transportsektoren. Det virker sannsynlig at luftfarten vil bli inkludert fra 2011.

NHO mener at det er naturlig at Norge følger opp EUs vedtak slik EØS-avtalen forutsetter. Spørsmålet om Norge bør utvide kvotesystemet på sikt til transportsektoren må sees i sammenheng med de sektorvise miljøhandlingsplaner og arbeidet med ambisjoner om ytterligere reduksjoner i klimagassutslippene i Norge frem mot 2020. En tilknytning til kvotesystemet kan sikre at ulike sektorer oppfylder forpliktelser i en helhetlig nasjonal plan. Vi må kunne ta høyde for at teknologiutvikling, utskiftning av bilparken, fornyelse av kystflåten mv. kan ta lenger tid enn forutsatt. Da kan tilknytning til kvotesystemet være en rasjonell måte å oppfylle nasjonale ambisjoner på uten å ramme tildelingen av kvoter til industrien. NHO er derfor positiv til at dette utredes nærmere.

Vi må samtidig ta hensyn til at kvotemarkedet i EU også påvirker kraftmarkedet. I en situasjon hvor konkurransen på kraftmarkedet i viktige europeiske land ikke fungerer tilfredsstillende er det et viktig argument for ikke å utvide kvotesystemet. Norge har en betydelig kraftintensiv industri som vil kunne rammes negativt om kvoteprisene øker ved flere nettkjøpere.

6. Situasjonen ved nedleggelse eller varig nedbygging av virksomhet

Ved nedleggelse eller nedbygging av virksomhet som er varig, bør bedriften bare beholde sin vederlagsfrie tildeling av kvoter i et avgrenset antall år fra det tidspunkt nedleggelse eller nedbygging skjer.

7. CO₂-avgift og videreføring av avtaler

NHO finner det rimelig at sektorer med avgifter eller avtaler i dag får sine vilkår justert slik at de ikke belastes med høyere kostnader når kvotesystemet er i drift. Vi støtter derfor at CO₂-avgiften faller bort for bedrifter med kvoteplikt.

I offshoresektoren har høringsnotatet foreslått at avgiften blir justert slik at nettobelastningen blir på samme nivå som i dag. NHO mener at forslaget om å erstatte CO₂-avgiften med et klimafond ville vært en bedre løsning, og viser til uttalelsen fra Oljeindustrien Landsforening.

8. CO₂-håndtering i kvotesystemet

CO₂-fangst og lagring samt eventuell bruk av CO₂ til trykkstøtte er en svært viktig del av norsk klimapolitikk. For å fremme CO₂-håndtering er det viktig at det gis insentiver som stimulerer til realisering av slike anlegg. Det er derfor nødvendig at kvotesystemet utformes slik at CO₂, både fra energianlegg og fra andre kilder som ikke slipper ut CO₂, blir kreditert også i kvotesystemet. Dette er nye problemstillinger også for EU. NHO vil derfor anbefale et nært samarbeid mellom norske myndigheter og næringslivet i Norge for å sikre at det skjer. Norge vil trolig være tidligere ute med slike tiltak enn det Storbritannia vil være. Et samarbeide mellom Norge og Storbritannia kan være viktig for å finne løsninger som EU kan akseptere.

9. Verifisering av utslipp i kvotesystem

I høringsnotatet legges det opp til mulighet for utvidet bruk av tredjepartsverifikasjon. NHO er positive til dette. For å sikre effektivisering og kostnadsbesparelser er det viktig at tredjepartsverifikasjonen er endelig og at det ikke legges opp til ytterligere behandling/verifikasjon i SFT. Det bør også bli mulig for selskaper som har virksomhet i flere europeiske land å bruke den samme akkrediterte institusjon gjennomgående i alle land.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon



Finn Bergesen jr.
adm.dir.