

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

--- POSTADRESSE
Statkraft AS
Postboks 200 Lilleaker
0216 Oslo
BESØKSDRESSE
Lilleakerveien 6
0283 Oslo

--- SENTRALBORD
+47 24 06 70 00
TELEFAKS:
+47 24 06 70 01

DERES REF.:DATO:
Avd. dir. Lene Lyngby

VAR REF.:

STED:DATO:
Oslo, 16.04.2007

--- INTERNETT
www.statkraft.no
E-POST:
post@statkraft.com
--- ORG NR NO-987 059 699

Høringsuttalelse vedrørende "Utkast til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser"

Det europeiske klimakvotesystemet og Norges tilpasning til dette er av stor betydning for Statkraft, og vi ønsker derfor å kommentere utkastet til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser. Våre viktigste budskap er:

- Statkraft støtter målet om et bredt kvotesystem som omfatter flest mulig klimagasser, sektorer og land, og at det norske kvotesystemet blir en del av det europeiske kvotehandelssystemet.
- Statkraft legger vekt på at tildelingen av vederlagsfrie kvoter ikke skaper uheldig konkurransevridning mellom og manglende investeringsinsentiver for gasskraftprodusenter i Norge og relevante EU-land. Dette må også legges til grunn for perioden etter 2012. Tildeling av vederlagsfrie kvoter i Norge må derfor ligge på et konkurransedyktig nivå i forhold til tilsvarende kraftanlegg i Nordvest-Europa.
- Statkraft mener det bør settes av tilstrekkelig med kvoter for ny kraftproduksjon og miljøvennlig omlegging i årene fremover. Statkraft er positiv til å inkludere nye anlegg for fangst og lagring av CO₂ i kvotesystemet.
- Statkraft støtter at det legges opp til et betydelig kvotekjøp utenfor Norge. Det er derfor viktig at det ikke legges begrensninger i bruk av Kyoto-mekanismene for å oppnå dette.

Vi viser også til høringsuttalelsene fra Naturkraft, Energibedriftenes Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon.

Innledningsvis vil vi uttrykke støtte til videreføring av et norsk system for kvotehandel som er koblet tett opp til EUs system. Vi har i dag et felles nordisk kraftmarked med en felles børs, og dette markedet integreres stadig tettere med markeder i det øvrige Europa. Kraftmarkedet er tett koblet med kull-, olje- og gassmarkedene. Lokal energiforsyning, som ulike fornybare varmeressurser, prises i stor grad relativt til strøm og olje. Mulighetene for investeringer i energisektoren i Norge påvirkes også av energi- og miljøpolitikk i andre land, og da spesielt innen EU. Det er derfor viktig å videreutvikle det europeiske systemet for handel med utslippsrettigheter. En felles prismekanisme

for CO₂ på europeisk (og globalt) nivå vil gi den mest kostnadseffektive reduksjonen av utslipp av klimagasser innenfor Europa og land bundet av Kyotoforpliktelser. Prisenivået i et slikt internasjonalt kvotesystem vil være en viktig referanse for vurderingen av nasjonale virkemidler, og vil kunne bidra til en betydelig omlegging på energiområdet i form av både ny produksjon og mer effektiv bruk av energi. Et velfungerende kvotesystem kan også bidra til å sikre et best mulig samspill mellom ulike tiltak.

Statkraft støtter høringsnotatets uttalte ønske om et bredt kvotesystem som omfatter flest mulig klimagasser, sektorer og land. Forutsigbarhet om hvilke gasser og sektorer som inkluderes i kvotesystemet er imidlertid viktig både for at aktørene skal kunne tilpasse sine tiltak, og for at markedet skal fungere best mulig, som i seg selv øker tilliten til et markedsbasert system.

I et internasjonalt kvotemarked med mange land, sektorer og bedrifter som deltagere vil det kunne bli tilstrekkelig likviditet for at klimagassutslipp kan reduseres på en effektiv måte. Vi vil i det følgende knytte kommentarer til noen aspekter ved lovforslaget:

Langsiktighet og forutsigbarhet

Vi vil peke på at høringsnotatet legger opp til at mange parametere forutsettes regulert i forskrifter, noe som reduserer forutsigbarheten for investorer. Dette, samt den begrensning som følger av at loven kun er innrettet mot perioden 2008 – 2012, bidrar til å gjøre rammevilkårene for nye investeringer i kraftsektoren mindre forutsigbare.

Statkraft antar at EUs nylig vedtatte målsetting om å redusere CO₂ utslipp med 20 % i 2020 ift 1990-nivå innebærer at det europeiske kvotesystemet vil videreføres etter 2012, uavhengig av en eventuell neste fase knyttet til Kyoto protokollen. Med lange investeringshorisonter innen kraftnæringen vil rammebetingelsene for perioden etter 2012 være helt sentralt. Samtidig vil det i forhold til andre land innen EØS-området være helt avgjørende med rammebetingelser som ikke er konkurransevridende for kraftsektoren i ulike land. I et integrert kraftmarked vil ulike rammebetingelser kunne påvirke lokaliseringen av nye kraftverk.

Høringsnotatet omtaler at regjeringen vil arbeide for at EUs kvotesystem etter 2012 skal baseres på at det ikke tildeles vederlagsfrie kvoter, og at norske kvotepliktige bedrifter derfor ikke kan basere seg på tildeling av vederlagsfrie kvoter etter 2012. Vi vil be om at det klargjøres som prinsipp for det norske kvotesystemet at allokeringspraksis etter 2012 for norske anlegg vil følge andre EØS-land.

Kvotetildeling til gasskraftverk med konsesjon

Statkraft er positiv til at gasskraftverket på Kårstø blir en del av det europeiske kvotehandels-systemet. Gasskraftverket på Kårstø vil være en viktig bidragsyter til å styrke kraftbalansen og forsyningsikkerhet i Norge. I et normalår har Norge et importbehov på ca. 6 - 8 TWh, som i det alt vesentlige dekkes av kull- og kjernekraft. Siden år 2000 er det utviklet ca 3,3 TWh ny produksjon i Norge, hvorav 0,8 TWh vindkraft og 2,5 TWh vannkraft. Regjeringen har et mål om å realisere ny kapasitet på 3 TWh vindkraft i Norge innen 2010. I lys av de signalene som er kommet fra vindkraftaktører etter fremleggelsen av regjeringens forslag til støtteregeime for slik produksjon er det usikkert om målet kan bli nådd. Gasskraftverket på Kårstø vil til sammenligning ha en årlig produksjonskapasitet på 3,3 TWh.

Gasskraft er en miljøvennlig teknologi, og slipper ut cirka halvparten så mye CO₂ per MWh i forhold til kullkraft. Til tross for dette tildeler flere EU-land CO₂ kvoter på bakgrunn av beste tilgjengelige kullkraftteknologi basert på kullbehovet per MWh. På denne måten får kullkraft dobbelt så mange kvoter som gasskraft, og motvirker derfor intensjonen med kvotehandelssystemet. Kvotetildeling bør baseres på at gasskraft er BAT (*best available technology*) og dette bør brukes som referanse (*benchmark*). Vi vil i denne sammenheng påpeke at gasskraftverket på Kårstø med en virkningsgrad av i overkant av 58 % er et av de mest effektive i Europa.

Det er også viktig med mest mulig forutsigbarhet i tildeling av kvoter for gasskraftverkets planlagte levetid på 25 år. I tillegg til at allokeringen av kvoter må ligge fast for hele perioden 2008-12 er det prinsipielt også ønskelig med forutsigbarhet i perioden f.o.m. 2013. Når norske myndigheter signaliserer at de vil arbeide for at det ikke blir fri tildeling av kvoter etter 2012 vil vi understreke viktigheten av at vilkårene for norske gasskraftverk harmoniseres med vilkårene på kontinentet. Det

er viktig at et norsk gasskraftverk også etter 2012 ikke pålegges strengere restriksjoner og får mindre vederlagsfrie kvoter enn sine konkurrenter i EU.

Høringsnotatet beskriver en tildelingsprosent av vederlagsfrie kvoter som vil ligge i intervallet 75% - 92 % basert på kraftverkets forventede produksjon. Statkraft har to gasskraftverk i Tyskland under bygging med oppstart omtrent samtidig med gasskraftverket på Kårstø. Tyske myndigheter har lagt opp til at nye gasskraftverk i Tyskland får tildelt 100 % vederlagsfrie kvoter basert på en driftstid på 7500 timer, noe som tilsvarer ca 85 % tildeling ved kontinuerlig drift. Dette volumet ligger fast for hele perioden. Tildeling av vederlagsfrie kvoter i Norge må ligge på et konkurransedyktig nivå i forhold til tilsvarende kraftanlegg i Nordvest-Europa (de land hvor vi kan eksportere gass og samtidig utveksle kraft) for å likestille investeringer i Norge med øvrige EØS-land.

Kraftverket på Kårstø er i utgangspunktet planlagt som et grunnlastverk. Markedsforutsetningene som lå til grunn for investeringen vurderes fortsatt som retningsgivende for kjøringen av kraftverket og tilsier en stabil drift over tid, og spesielt i normal- og tørrår. Kraftprisen i Norge har en relativt flat profil innenfor både døgn, uke og sesong sammenlignet med andre land i Nord-Europa. På kontinentet vil gasskraftverk ofte kunne drives som topplastverk med opp- og nedregulering innenfor et døgn. På grunn av den flate døgnprofilen på prisene i det nordiske kraftmarkedet vil ikke Kårstøverket reguleres opp og ned innenfor døgnet. I utpregede våtar vil kraftverket kunne stoppes i perioder med lave kraftpriser. Med økt fysisk integrasjon mot kontinentet antas sesongmessige prisvariasjoner grunnet høy magasinfylling å avta, samtidig som den meget fleksible norske vannkraftproduksjonen vil sørge for at prisvariasjonene innen døgnet fremdeles forventes å være moderate.

Kvoter til utvidet og ny virksomhet

I høringsnotatet forslås det at det ikke skal avsettes kvoter til bedrifter og anlegg med oppstart etter 2005, med unntak av gasskraftverk med rensing, herunder Kårstø-anlegget, og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon. Både investeringer i økt kraftproduksjon og miljøvennlig omstilling kan vanskeligjøres dersom øvrig ny virksomhet ikke tildes kvoter. For eksempel ligger det et betydelig potensial i varmeproduksjon, hvor fyringsolje kan erstattes med fjernvarme med lavere utslipp av klimagasser. Likeledes kan kraftforbruket reduseres gjennom økt fjernvarmeproduksjon. Statkraft mener at det bør avsettes en reserve for nye virksomheter, herunder ny kraft/varmeproduksjon basert på gass, og kapasitetsutvidelser i eksisterende anlegg. Det er praksis i andre EØS-land at det settes av en reserve for nye virksomheter.

Anlegg for fangst og lagring av CO₂ som del av kvotesystemet

EUs kvotedirektiv omfatter ikke anlegg for fangst og lagring av CO₂. Høringsnotatet legger opp til at slike anlegg blir inkludert i det norske kvotesystemet. Statkraft er positiv til at anlegg for CO₂ fangst og lagring inkluderes i kvotesystemet.

Selv om det allerede gjennomføres fangst og lagring av CO₂ på norsk sokkel og i andre land, er CO₂-håndtering utfordrende både teknisk og kommersielt. Med dagens kostnadsnivå er deponering av CO₂ fra gasskraftverk vesentlig dyrere enn andre utslippsreducerende tiltak, slik kostnadsnivået gjenspeiler seg i for eksempel EUs kvotemarked. Inkludering av CO₂ fangst og lagring i kvotesystemet vil således ikke alene gi tilstrekkelige investeringsinsentiver. Dersom det skal være mulig å bygge gasskraftverk i Norge med pålegg om rensing og deponering av CO₂, er det derfor nødvendig at staten tar på seg utgiftene ut over de som et tilsvarende konvensjonelt nytt gasskraftverk vil møte i et annet land innen EØS-området. Uten en avklaring på dette området vil resultatet kunne bli at gasskraftverk med rensing og lagring av CO₂ ikke realiseres i Norge. Målet med utvikling av teknologi for CO₂-håndtering må på lengre sikt være å få redusert kostnadene til et nivå som gjør at de står i forhold til fremtidige kvotepriser, slik at rensetiltak ikke er avhengig av statlig støtte.

I høringsnotatet "forutsettes at renseanlegg vil omfattes av kvotesystemet, slik at gasskraftverk ikke gjøres kvotepliktig for fangst og lagret CO₂". Samtidig signaliseres at nye virksomheter (implisitt også fangstanlegg) ikke får kvoter, mens det settes av en kvotereserve til nye gasskraftverk som skal basere seg på rensing og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon. Vi vil i denne sammenheng be om at det klargjøres både hvilke anlegg som skal motta kvoter vederlagsfritt og hvordan insentivvirkningene vil være, spesielt ved ulik eierskap i kraft(/varme)anlegg og renseanlegg.

Samlet kvotemengde og bruk av handelsmekanismer

Høringsnotatet viser til at den vederlagsfrie tildelingen vil dekke ca 30 % av det totale kvotebehovet for norske kvotepliktige bedrifter, mens gjennomsnittet for vederlagsfri tildeling i EU vil dekke 85 – 90 % av kvotepliktige bedrifters forventede utslipp. Den samlede kvotemengden i Norge skal fastsettes på et senere tidspunkt, men det signaliseres allerede nå at den kan bli satt til et lavere nivå i forhold til utslippene i noe EU-land. Dette må innebære at en større andel av Norges utslippsreduksjon må dekkes gjennom kjøp av kvoter utenfor Norge. Statkraft har noen kommentarer knyttet til dette:

- Det er positivt å åpne for betydelig kvotekjøp utenfor Norge fordi det gir aktørene mulighet til å finne utslippsreducerende tiltak utenfor Norge som er billigere enn å redusere utslippene i Norge. I denne sammenheng er det viktig at administrative prosedyrer knyttet til godkjenning av tiltak og kvotekjøp er transparente, enkle og kostnadseffektive.
- Med et betydelig kvotekjøp til Norge vil et kompensierende tiltak for lav samlet tildeling være å gi aktørene fri tilgang på bruk av de globale Kyoto-mekanismene (CER/ERU), i tillegg til kvoter i det europeiske kvotesystemet (EUA).
- I høringsnotatet gis det ingen signaler hvorvidt staten har til hensikt å utstede og selge kvoter tilsvarende det volumet som man har anledning til å allokere, eller om bedriftene vil bli henvist til å kjøpe sitt øvrige behov i det internasjonale kvotemarkedet. Vi gjør oppmerksom på at dersom norske myndigheter velger å utstede betydelig færre kvoter for salg enn man vil ha anledning til, så må dette forventes å ha en prisvirkning i det europeiske kvotemarkedet (i EU ETS).
- Kostnadseffektiv kvotekjøp i det internasjonale markedet krever betydelige ressurser og kompetanse, som kan være en utfordring spesielt for mindre aktører. I tillegg kan norsk deltagelse i EU ETS medfører begrensninger i andelen kvoter som kan benyttes gjennom Kyoto-mekanismene. Dette kan tale for at staten også kan være selger av kvoter.

Kyotomekanismer og vannkraft

Det nevnes i lovforslaget at internasjonale kriterier og retningslinjer, herunder kriterier og retningslinjer fra Verdenskommisjonen for dammer, må respekteres ved godkjenning av kvoter fra vannkraftprosjekter utenfor EU med kapasitet over 20 MW. Antropogene utslipp av klimagasser fra vannmagasiner er et viktig tema i den forbindelse. Statkraft vil i denne sammenheng peke på at det pågår et grundig arbeid i FNs klimapanel (IPCC) vedrørende dette, bl.a. med mål om å få et bedre grunnlag for å kvantifisere slike eventuelle utslipp og differensiere disse med hensyn til magasinenes beliggenhet og beskaffenhet. Statkrafts målinger av utslipp fra egne magasiner viser at disse er ubetydelige.

Verdenskommisjonen for dammer legger målinger av utslipp fra tropiske magasiner til grunn for å estimere utslipp fra vannkraftprosjekter, og oppnår på denne måten relativt høye utslippsfaktorer. Dersom disse legges til grunn, vil mange vannkraftprosjekter utelukkes fra godkjenningsprosessen. På dette grunnlag anbefaler vi å legge IPCCs kriterier til grunn.

Med vennlig hilsen
for Statkraft AS



Bård Mikkelsen
konsernsjef