



Til Miljøverndepartementet
postmottak@md.dep.no

Oslo 16.04.07

Høringsuttalelse klimakvoteloven

Vi viser til utsendt forslag til endringer i klimakvoteloven fra MD, 15.03.07, med høringsfrist 16.04.07. Dette e-postvedlegget utgjør høringsuttalelsen fra miljøstiftelsen ZERO.

Høringsfristen har vært kort, og vi har derfor ikke hatt mulighet til å komme med hørings svar på de spesifikke deler av lovforslaget. Vårt innspill er derfor av overordnet karakter og fokuserer på klimakvoter som virkemiddel sett opp mot andre virkemidler i klimapolitikken.

Hovedbudskapet er at siden regjeringens klimakvotelov neppe vil bidra til større utslippsreduksjoner, er det viktig at regjeringen i tillegg benytter seg av andre og bedre virkemidler i klimapolitikken. Dette gjelder også for de virksomheter som nå blir en del av kvotesystemet. Dette er nødvendig for at Norge skal gjennomføre de utslippskutt som trengs for å hindre farlige, menneskeskapte klimaendringer.

Norge har ansvar for å kutte i sine klimagassutslipp

Tall fra FNs klimapanel viser at de globale utslippene må reduseres med minst 60-80 prosent for å stabilisere innholdet av klimagasser i atmosfæren. Samtidig kan man ut fra en rettferdighetstankegang argumentere for at alle mennesker på jorda har "rett" til å slippe ut like mye. En del utviklingsland med lave utslippsnivåer må derfor få lov til å øke utslippene sine i forbindelse med en bedring i levekårene for fattige mennesker, selv om utslippsøkningen må være mindre enn den i-land har hatt i sin velstandsutvikling. Uansett betyr dette at de norske utslippene, og utslippene fra andre rike land, på sikt må reduseres med om lag 90 prosent, for å gi rom for økte utslipp i fattige land.

I klimadebatten har ønsket om kostnadseffektivitet stått sentralt. Regjeringen argumenterer for at et velfungerende kvotesystem med fritt omsettelige kvoter vil stimulere til kostnads-effektive løsninger ved at utslippsreduksjonene gjennomføres der de er rimeligst. Argumenter om at det er dyrt å redusere utslippene i Norge, og billigere i andre land, har vært en sovepute for å gjennomføre tiltak nasjonalt. Denne tilnærmingen har ført til at det har blitt gjort alt for lite for å redusere de norske utslippene og man har isteden stolt på at internasjonale kvotesystemer skal sørge for de nødvendige utslippsreduksjonene. Imidlertid har verken EUs eller Norges kvotesystem så langt vært noen suksess, og ingen av de kvotesystemer som til nå har sett dagens lys har ført til utslippskutt av den skala som er nødvendig.

Når man diskuterer kvotesystem og kostnadseffektivitet, er det viktig å være klar over at mange av de ulike kostnadene man i dag opererer med når man diskuterer klimatiltak, ikke nødvendigvis reflekterer miljøkostnaden ved å slippe ut klimagasser. Dersom man skal planlegge for en 90 prosent reduksjon av utslippene, så må ikke bare de aller rimeligste

tiltakene gjennomføres. Det er heller ikke slik at i det øyeblikk Norges utslipp balanserer på Kyoto-forpliktelsen (+1 prosent sammenlignet med 1990), så er det ingen miljøkostnader knyttet til de gjenværende utslippene.

Utslippene per innbygger i Norge er dobbelt så høye som verdensgjennomsnittet. De norske utslippene av klimagasser har økt med omtrent 9 prosent, eller 4,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter siden 1990. I stedet for å begynne reduksjonen, har Norge valgt å øke utslippene sine. Regjeringens framskrivning viser dessuten at utslippene kan vokse til ca. 59 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 uten gjennomføring av ytterligere tiltak og virkemidler. I tillegg vil gasskraftverkene på Kårstø og Mongstad øke utslippene med inntil 2 millioner tonn CO₂. Dersom ikke Norge klarer å kutte i sine klimagassutslipp, er det vanskelig å kreve at andre skal gjøre noe med sine utslipp.

Framtidens forurensingskilder er ikke bygget enda. Den sikreste måten å redusere utslippene i verden på, er om all ny energiproduksjon, nye industrianlegg og nye kjøretøy osv, tar i bruk utslippsfrie teknologiløsninger. Det er viktig at man får kuttet i utslippene ett sted uten at andre aktører dermed får rett til å øke sine utslipp tilsvarende.

En strategi der kutt i utslipp ett sted, skal føre til økte utslipp et annet sted, gjør det vanskelig å få til de store utslippreduksjoner som er nødvendig. Det er ikke noe poeng å la andre aktører få forurense mer fordi for eksempel et energianlegg klarer å redusere sitt oljeforbruk. Det er heller ikke noe poeng å la være å kutte ut bruken av olje i norske energianlegg, fordi det finnes andre utslipp et annet sted som er billigere å redusere. Dersom klimapolitikken i Norge skal drives på denne måten, vil Norge snike seg unna det ansvaret man har for å bidra til den snuoperasjonen det er å få til et lavutslippssamfunn.

ZERO er bekymret over at man til tross for flere mislykkede forsøk på å bruke kvotesystemer som virkemiddel for å kutte i utslippene av klimagasser, fremdeles har klocketro på at dette skal være et sentralt virkemiddel i norsk klimapolitikk. Å kompensere for nye dyre utslipp gjennom å utløse rimelige tiltak, øker kostnadene på den gjenværende tiltaksporteføljen, og gjør Norge dårlig rustet for å ta klimaansvar i framtida. Kvotesystemet er ikke tilpasset en langsiktig strategi for å få til store utslippskutt og er lite passende i strategi der Norge må være forberedt på stadig strengere forpliktelser.

ZERO tror ikke forslaget til klimakvotesystem vil føre til vesentlige kutt i klimaforurensingen. Ett eksempel på dette er at man legger opp til at petroleumsindustrien skal inn i kvotesystemet, men samtidig beholde en begrenset CO₂-avgift, slik *”at den totale utslippskostnaden blir videreført på tilnærmet dagens nivå”*. Petroleumsvirksomheten er den næringen som har drevet veksten i CO₂ -utslippene fra 1990 og til i dag. I perioden 1990 - 2004 økte petroleumsvirksomhetens utslipp av klimagasser med nesten 80 prosent. Det er avgjørende at man erstatter den fossile kraftproduksjonen som foregår på plattformene i dag med utslippsfri kraft. Dette kan også gjøres ved å elektrifisere plattformene med kraft fra land som er produsert uten klimagassutslipp. Det er positivt at det er en erkjennelse at det trengs virkemidler i tillegg til kvotesystemet og at det beholdes en CO₂-avgift, slik at det unngås at den økonomiske stimulansen for utslippsreduksjoner i denne sektoren reduseres. Imidlertid vet man at utslippskostnad på dagens nivå på sokkelen ikke har vært tilstrekkelig til å utløse slike tiltak. For å få gjennomført slike nødvendige reduksjonstiltak trengs det derfor virkemidler i tillegg til kvotesystemet ut over de foreslåtte.

Siden det er tvilsomt at regjeringens forslag til nytt kvotesystem vil medføre de utslippsreduksjoner som er nødvendige, er det viktig at man beholder handlefriheten til å benytte andre virkemidler i tillegg til et kvotesystem. Ethvert reguleringsregime på miljøområdet har sin legitimitet i at de faktisk fører til reduserte utslipp. Det regime som raskest og enklest mulig løser miljøproblemer er å foretrekke. Gode virkemidler karakteriseres generelt gjennom at de er effektive og målbare og dessuten teknologisk og sosialt gjennomførbare. Det er også viktig at man ikke gjør politiske valg som binder Norge opp til unødvendige høye utslipp i lang tid.

Viktige virkemidler for å redusere klimagassutslipp finner man i skatte- og avgiftspolitikken. Ulike former for økonomiske støtteordninger kan også føre til at klimatiltak blir gjennomført. Økonomiske virkemidler kan gjøre det dyrere å forurense og billigere å være miljøvennlig. En annen måte å få ned utslippene på er å framforhandle avtaler om utslippskutt mellom myndighetene og representanter for en bestemt sektor/bransje. Integrering av klimahensyn i alle eksisterende beslutningsprosesser er også avgjørende for at Norge skal bli en lavutslippsnasjon.

I de sektorer der det eksisterer utslippsfrie alternativer til forurensende utslipp er forbud og påbud effektive virkemiddel for å gjennomføre utslippskutt. Den norske forurensingsloven viderefører dette gjennom prinsippet om at det er forbudt å forurense, og bør således være det mest sentrale virkemiddelapparatet regjeringen tar i bruk for å få ned utslippene av klimagasser. Ved å stille teknologi- og utslippskrav har myndighetene mulighet for å forhindre at nye utslippskilder øker utslippene av klimagasser, og at det samtidig gjennomføres tiltak for å redusere forurensingsbelastningen fra eksisterende utslippskilder. Krav om kutt i utslippene og krav om å ta i bruk ny teknologi som fører til kutt er derfor det aller viktigste verktøyet myndighetene har for å få til de omfattende reduksjoner i klimaforurensing som er nødvendig.

Som motsats til regjeringens fokus på å gjennomføre bare "kostnadseffektive" og et begrenset mengde billige tiltak gjennom utviklingen av kvotesystemet, står forslaget til klimahandlingsplan fra Lavutslippsutvalget. Utvalget konkluderte på følgende måte: *"Utvalgets hovedkonklusjon er at å redusere norske utslipp med i størrelsesorden to tredeler innen 2050 er nødvendig, gjennomførbart og ikke umulig dyrt."* Norge har forpliktet seg til å jobbe for at menneskeskapte klimaendringer ikke skal medføre over 2 grader celsius temperaturstigning. Skal verden klare dette, må de rike landene begynne den store snuoperasjonen. Målet må være at mer enn 80 prosent av utslippene skal bort og at endringene må begynne å skje i løpet av de neste 10 årene. Regjeringens kvotesystem er ikke noe vesentlig bidrag til dette.

Siden regjeringens klimakvotelov neppe vil bidra til større utslippsreduksjoner, er det viktig at regjeringen i tillegg benytter seg av andre og bedre virkemidler i klimapolitikken. Dette må være sentralt i de sektorvise klimahandlingsplaner som regjeringen nå jobber med, og det må også gjelde for de sektorer og virksomheter som nå blir en del av kvotesystemet.

Med vennlig hilsen
For miljøstiftelsen ZERO

Unni Berge