

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

Statens forurensningstilsyn  
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo  
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00  
Telefaks: 22 67 67 06  
E-post: postmottak@sft.no  
Internett: www.sft.no

Dato: 18. juni 2008  
Vår ref.: 2008/669  
Deres ref.:  
Saksbehandler: Hans H. Kolshus, telefon: 22573531

## Høringsuttalelse til EU-kommisjonens forslag til revidert kvotedirektiv

### Bakgrunn

Statens forurensningstilsyn (SFT) viser til oversendelsesbrev fra Miljøverndepartementet (MD) datert 28. mars 2008 med anmodning om høringsuttalelse til EU-kommisjonens forslag til revidert kvotedirektiv (2003/87/EF), samt utsatt høringsfrist gitt i etterfølgende kontakt med MD.

### Kvotestystemets omfang

#### Utvidelse av omfanget og bruk av andre virkemidler

EU-kommisjonen foreslår at flere gasser og sektorer inkluderes i kvotestystemet fra 2013. SFT støtter dette. SFT har, helt siden NOU 2001: 1 Et kvotestystem for klimagasser ble lagt frem, hatt som utgangspunkt at kvotestystemet bør være så bredt som mulig. Et bredt kvotestystem vil kunne sikre kostnadseffektivitet på tvers av klimagasser og sektorer, ved at aktørene stilles overfor én pris på utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser.

SFT ser samtidig at dagens kvotepris og usikkerhet omkring fremtidig kvotepris pr i dag gir for svake incentiver for å utløse nødvendige tiltak og teknologisk utvikling. En satsing på kvoteregulering vil derfor foreløpig ikke utløse den nødvendige overgangen til et lavutslippssamfunn. Så lenge kvoteprisen eller forventet fremtidig kvotepris ikke øker betydelig er det grunn til å frykte at mange aktører vil investere i produksjonsutstyr som vil gi unødvendig høye utslipp i mange tiår framover. For å hindre dette, mener SFT derfor at det er nødvendig å supplere kvoteregulering med annen virkemiddelbruk på utvalgte områder. Dette er bakgrunnen for at SFT i flere enkeltsaker har anbefalt at Miljøverndepartementet med hjemmel i forurensningsloven § 11 annet ledd, jf. § 16 stiller krav om CO<sub>2</sub>-håndtering ved bygging av nye gasskraftverk.

SFT mener at bruk av teknologikrav også kan være aktuelt å vurdere overfor virksomheter innen prosessindustri. En relativt stor andel av klimagassutslippene i Norge kommer fra prosessindustri. Norge har også gode forutsetninger for fortsatt satsing på prosessindustri,

gitt vår store andel fornybar energi (og potensialet for fortsatt utbygging av fornybar energi). Dette gjør at Norge, etter SFTs syn, har et særlig ansvar for å fremme teknologisk innovasjon og forbedring innen prosessindustrien.

SFT har tett oppfølging av bransjer og bedrifter gjennom konsesjonsarbeid, inspeksjoner og utslippsrapportering. SFT deltar også i utarbeidelse av bransjevise standarder for beste tilgjengelige teknikker (BAT) under direktiv 96/61/EF (IPPC-direktivet). Dette gir SFT verdifull informasjon som kan brukes til å foreslå at Miljøverndepartementet stiller teknologikrav i tillatelser etter forurensningsloven § 11 annet ledd.

#### Særlig om fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>

Kommisjonen foreslår at direktivets vedlegg I endres slik at virksomhet som består i fangst av klimagasser med henblikk på geologisk lagring, rørledninger til transport av klimagasser og lagringsanlegg inkluderes i kvotesystemet. SFT mener at det er svært positivt at Kommisjonen foreslår å utvide kvotesystemet slik at kvotepliktige virksomheter som gjennomfører CO<sub>2</sub>-håndtering slipper å svare kvoter for CO<sub>2</sub> som lagres i geologiske formasjoner. SFT er også positiv til at Kommisjonen legger opp til at leddene i CO<sub>2</sub>-kjeden kan inkluderes hver for seg. Dette skaper ryddige ansvarsforhold der for eksempel CO<sub>2</sub> fra flere kilder på land lagres i én geologisk formasjon.

SFT påpeker at transport av CO<sub>2</sub> fra et fangstanlegg og til et lagringsanlegg ikke nødvendigvis vil skje ved hjelp av en rørledning. Også transport med skip fremstår som en mulighet. SFT mener at det er ønskelig at direktivet tar høyde for dette.

Slik forslaget til ny bestemmelse om separasjon av klimagasser i vedlegg I er formulert vil ethvert anlegg for fangst av CO<sub>2</sub> for transport og geologisk lagring få kvoteplikt. For Norge vil dette for eksempel innebære at StatoilHydro får kvoteplikt for utslipp av CO<sub>2</sub> som separeres ut fra brønnstrømmen på Sleipner og Snøhvit, for at naturgassen skal oppfylle gjeldende spesifikasjoner i markedet. Dette kan ha en positiv effekt ved at det kan stimulere til mest mulig lagring og minst mulig ventilering av CO<sub>2</sub> som skilles ut fra brønnstrømmen. Dette kan imidlertid også ha en negativ effekt ved at det kan gjøre det mindre attraktivt å investere i anlegg for lagring av CO<sub>2</sub> som separeres ut fra brønnstrømmene andre steder. Dersom slik CO<sub>2</sub> ikke lagres, men slippes rett ut til atmosfæren, vil utslippene ikke omfattes av kvoteplikt.

#### Særlig om produksjon av steinull

Produksjon av steinull er ikke med i perioden 2008-2012, mens glassull er inkludert. I forslaget til revidert kvotedirektiv er nå produksjon av glassull også med. SFT støtter dette forslaget, som skaper konsistens i regelverket.

#### Mulig ekskludering av installasjoner med små utslipp

EU-kommisjonen foreslår at landene kan ekskludere installasjoner med utslipp mindre enn 10 000 tonn CO<sub>2</sub> såfremt like gode virkemidler finnes. Dette gjelder forbrenningsinstallasjoner med innfyrt effekt mellom 20 og 25 MW. Kommisjonen viser til at de minste installasjonene samlet sett står for en liten andel av de totale utslippene og at administrasjonskostnadene kan reduseres ved å ekskludere slike installasjoner.

I arbeidet med det norske kvotesystemet for periodene 2005-2007 og 2008-2012 har SFT erfart at kvotesystemet kan være arbeidskrevende for de minste installasjonene. Administrasjonskostnadene både for SFT og installasjonene er relativt høye, og SFT støtter derfor generelt en mulighet for å ekskludere installasjoner med små utslipp, gitt at like gode virkemidler finnes.

Det er uklart for SFT hvorfor 25 MW er foreslått som den øvre grensen for å kunne ekskludere forbrenningsinstallasjoner med utslipp under 10 000 tonn. Det er også uklart hvorfor forslaget er begrenset til å gjelde forbrenningsinstallasjoner. SFT påpeker at forslaget slik det fremstår vil ha liten betydning for Norge. Av dagens 110 kvotepliktige bedrifter ville man, basert på utslippstall for 2005, kun kunne unntatt 3-4 installasjoner fra kvotesystemet.

Av dagens 110 kvotepliktige bedrifter hadde hele 27 bedrifter utslipp på mindre enn 10 000 tonn CO<sub>2</sub> i 2005. Av disse hadde 21 installasjoner et utslipp på mindre enn 5 000 i 2005, mens 15 installasjoner hadde et utslipp under 2 000 tonn CO<sub>2</sub> i 2005. SFT mener det derfor er viktigere å fokusere på utslippene enn den innfyrte effekten og om installasjonen er med i kvotesystemet som forbrenningsinstallasjon eller pga bransjetilhørighet. SFT mener at en mulighet til å ekskludere installasjoner også bør gjelde installasjonene som er inkludert pga bransjetilhørighet (for eksempel treforedling).

### **Overvåking og rapportering av utslippene**

Den norske klimakvoteforskriften er formulert på en slik måte at den, sammen med klimakvoteloven, implementerer EUs kvotehandelsdirektiv med tilhørende regelverk. I utarbeidelsen av bedriftenes program for beregning og måling av utslipp for perioden 2008-2012 har SFT tilstrebet konsistens på tvers av norske kvotepliktige bedrifter, men også med kvotepliktige i EU. SFT ønsker at praktiseringen av regelverket blir mer harmonisert for perioden etter 2012.

### **Fastsettelse av samlet kvotemengde**

Usikkerhet knyttet til fremtidig virkemiddelbruk er en viktig barriere som motvirker investeringer i klimatiltak. Dersom rammebetingelsene ikke er forutsigbare, vil det være vanskelig å oppnå kostnadseffektive utslippreduksjoner. Dette gjelder uansett om myndighetene benyttet kvoteplikt, avtaler, avgifter eller vilkår i utslippstillatelser etter forurensningsloven. SFT ser positivt på at EU-kommisjonen foreslår mer forutsigbare regler for fastsettelse av samlet kvotemengde i fellesskapet.

### **Tildeling**

SFT støtter fullt ut EU-kommisjonen forslag om å harmonisere tildelingsreglene mellom landene. Av konkurransehensyn og for å unngå karbonlekkasje mellom landene er det viktig at bedrifter innen samme bransje står overfor samme rammebetingelser. Tildelingsreglene bør være så enkle som mulig. SFT anbefaler et system basert på historisk tildeling gitt at slike regler blir implementert likt innenfor hele EUs kvotesystem. SFT mener at tildeling basert på benchmarks, slik Kommisjonen legger opp til, kan bli vanskelig å implementere. I noen sektorer produseres det flere produkter og det finnes

ikke én benchmark. Det vil derfor bli komplisert og tidkrevende å måtte utforme individuelle benchmarks og tildelingen blir dermed ikke transparent. Den norske tilnærmingen med tildeling basert på historiske utslipp er enklere å administrere. SFT mener man bør vurdere å ha en lengre basisperiode enn årene 2005-2007. I tillegg bør man vurdere om installasjonene selv skal kunne velge f.eks., 3 av 5 år i basisperioden for sin tildeling. Dette vil kunne redusere skjevheter som følge av oppstart, utvidelser eller lav aktivitet i basisperioden.

SFT mener videre at det prinsipielt er riktig at nyetableringer etter basisperioden ikke får tildelt kvoter. Men dersom en kvotereserve etableres, bør ingen sektorer favoriseres.

EU-kommisjonen foreslår at full aksjonering fra og med 2013 skal være hovedregelen for el-produserende anlegg, i betydningen anlegg som produserer elektrisitet for salg til tredjeparter og som utelukkende omfattes av aktivitetskategorien "Supply of power or heat" i direktivforslaget vedlegg I. En slik regel vil medføre at virksomheter som produserer elektrisitet til eget forbruk kommer gunstigere ut enn virksomheter som kjøper energi fra andre. SFT etterlyser en begrunnelse for dette. SFT registrerer at EU-kommisjonen samtidig foreslår at høyeffektive kraftvarmeverk som definert i direktiv 2002/8/EF skal få tildelt kvoter for sin varmeproduksjon nettopp for å sikre at de behandles likt med andre varmeprodusenter (som utelukkende produserer varme eller som produserer el- og varme til internt forbruk).

### **Register**

SFT er ansvarlig for det norske kvoteregisteret og er aktiv i prosessene med å få koblet det norske kvoteregisteret til EUs kvoteregister (CITL) og Kyotoprotokollens register (ITL). Dette er en krevende prosess som involverer mange land. EU-kommisjonen argumenterer for et sentralisert register ved å trekke frem usikkerheten knyttet til utviklingen av FNs registersystem og ønsket om å knytte EUs kvotesystem til andre kvotesystem.

SFT ser en mulig gevinst av å sentralisere registeret etter 2012, men forslaget er på langt nær detaljert nok til at SFT uten videre kan støtte forslaget. Det blir lagt ned betydelige ressurser og kostnader både nasjonalt og internasjonalt i å utvikle registersystemer og for å få på plass de nødvendige koblingene for 2008-2012. Dette vil man utvilsomt kunne dra nytte av også etter 2012, og disse erfaringene må tas i betraktning når man vurderer et sentralisert register.

Det forutsettes at implementering av et sentralisert register fra 2013 ses i sammenheng med nye bestemmelser for registre under en evt. ny klimaavtale under UNFCCC fra 2013.

EU-Kommisjonen har nylig lagt fram forslag til nye endringer i registerforordningen (2nd amendment of the Registries Regulation) som vil innebære store endringer i arkitekturen i EUs registersystemer. Foreslått ikrafttredelse for endringene er senest januar 2012. Bakgrunnen for endringsforslaget i forordningen er nettopp de samme argumentene som brukes for endringsforslaget i direktivet. Det er viktig at disse to prosessene koordineres og avklares relativt raskt, slik at forvaltning og utvikling av nasjonale registre får forutsigbare og ressurseffektive rammebetingelser å jobbe ut fra.

**Bruk av kvoter fra prosjekt i utviklingsland**

SFT er positive til at EU-kommisjonen i begrenset grad tillater bruk av certified emission reductions (CER) fra den grønne utviklingsmekanismen. Det virker også som EU-kommisjonen ønsker å videreføre forbudet mot å bruke CER fra skogprosjekter i EUs kvotesystem. Vi mener dette spørsmålet bør sees i sammenheng med en fremtidig klimaavtale etter 2012 som kan innebære en bredere inkludering av skogtiltak innenfor den grønne utviklingsmekanismen (CDM).

Med hilsen

(for)   
Signe Nåmdal  
Avdelingsdirektør

  
Audun Rosland  
Prosjektleder