



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 13

(2004–2005)

Om lov om kvoteplikt og handel med
kvoter for utslipp av klimagasser
(klimakvoteloven)

Innhold

Del I: Innledning	7	5.2.4	Merknader vedrørende ambisjonsnivået i forståelsen mellom Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening	26
1 Proposisjonens hovedinnhold	9	5.2.5	Merknader vedrørende uformingen av kvotesystemet i perioden 2008 – 2012	27
Del II: Bakgrunnen for lovforslaget	13	5.2.6	Øvrige merknader	27
2 Internasjonale klimaforpliktelser ..	15	Del III: Et nasjonalt kvotesystem for klimagasser		
2.1 Klimaproblemet	15	6 Internasjonale rammer for et kvotesystem		
2.2 Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen	15	6.1	Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen	31
2.3 Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen	16	6.1.1	Bakgrunn	31
3 Dagens virkemidler overfor klimagasser	17	6.1.2	Nærmere om enkelte elementer i protokollen	32
3.1 Avgifter	17	6.2	EUs kvotedirektiv	32
3.1.1 CO ₂ -avgiften	17	6.2.1	Hovedinnholdet i EUs kvotedirektiv ..	32
3.1.2 Sluttbehandlingsavgiften på avfall	18	6.2.2	Perioden 2005–2007 – en prøvefase ..	36
3.1.3 Avgiften på innenlands produksjon og import av HFK og PFK	18	7 Lovens formål		37
3.2 Reguleringer etter forurensningsloven	19	8 Omfanget av kvotesystemet		38
3.3 Avtaler	19	8.1	Avgrensningen av kvotepliktige utslipp	38
3.4 Tilskuddsordninger	20	8.2	Nærmere om de kvotepliktige enhetene	41
4 Videreutvikling av virkemiddelbruken på klimaområdet	21	8.3	Nærmere om Svalbard	43
4.1 Klimameldingen og Tilleggs-meldingen om klima	21	8.4	Valg av kvotepliktig enhet	43
4.2 En strategi for å begrense industriens avgiftsfrie utslipp av klimagasser	21	9 Forholdet til forurensningsloven ..		45
4.2.1 Potensialet for utslippsreduksjoner ...	21	9.1	Innledende utgangspunkter	45
4.2.2 Industrien gis incentiver til utslippsreduksjoner gjennom en kombinasjon av kvotesystem og overenskomst	21	9.2	Krav om tillatelse etter forurensningsloven til kvotepliktige utslipp av CO ₂	45
4.2.3 Det nasjonale kvotesystemet søkes tilknyttet EUs kvotemarked	22	9.3	Vilkår i tillatelsen	46
4.3 Kvotesystemet revideres før perioden 2008 – 2012	23	9.4	Søknad om tillatelse	47
5 Høringen sommeren 2004	24	9.5	Omgjøring av tillatelse	47
5.1 Høringsinstansene	24	10 Samlet kvotemengde og tildeling av kvoter		48
5.2 Hovedinntrykk fra høringsrunden	24	10.1	Fastsettelse av kvotemengden	48
5.2.1 Høringsinstansenes syn på kvoteregulering som virkemiddel	24	10.2	Tildelingsmåte	50
5.2.2 Merknader vedrørende Norges tilknytning til EUs kvotesystem	25	10.3	Tildelingskriterier	51
5.2.3 Merknader vedrørende kvotesystemets omfang	25	10.4	Den årlige utdelingen av kvoter	55

11	Markedet for kvoter, bruk av Den grønne utviklingsmekanismen mv.	57	Del IV: Økonomiske og administrative konsekvenser	69	
11.1	Annenhåndsmarkedet	57	15	Økonomiske og administrative konsekvenser	71
11.2	Organiseringen av kvoteomsetningen	57	15.1	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	71
11.3	Den grønne utviklingsmekanismen og bruk av denne i kvotesystemet for 2005 – 2007	57	15.1.1	Konsekvenser for enkelt næringer	71
11.4	Felles gjennomføring i Norge	59	15.1.2	Konsekvenser for statens inntekter og utgifter	72
12	Registrering av kvotene	60	15.1.3	Kostnader ved å etablere og drive et kvotesystem	72
12.1	Opprettelse og drift av et norsk kvoteregister	60	15.1.4	Skatte- og avgiftsmessig behandling av kvotene	73
12.2	Nærmere om gebyrfinansiering av registeret	62	15.2	Administrative konsekvenser	73
12.3	Nærmere om informasjon fra registeret	62	15.3	Forholdet til EØS-regelverket for offentlig støtte	74
13	Rapportering, kontroll og oppgjør av kvoteplikten	63	Del V: Merknader til de enkelte bestemmelsene	77	
13.1	Regler for beregning og rapportering av kvotepliktiges klimagassutslipp	63	16	Merknader til de enkelte bestemmelsene	79
13.2	Forurensningsmyndighetenes kontroll med de kvotepliktiges rapportering	64	Forslag til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)	89	
13.2.1	Formålet med kontrollen	64	Vedlegg		
13.2.2	Innholdet i kontrollen	64	1	Liste over høringsinstanser	93
13.2.3	Veiledning	65	2	Bedrifter som ventes å bli omfattet av kvotesystemet eller av forståelsen mellom Prosessindustriens Landsforening (PIL) og Miljøverndepartementet	95
13.2.4	Bruk av tredjepartsverifikasjon i forhold til utslippsrapportene	65	3	Utslipp fra 1990 og 1998–2001 og BAU-framskrivinger 2005–2007 fra bedrifter som ventes å bli omfattet av kvotesystemet eller av forståelsen mellom Prosessindustriens Landsforening (PIL) og Miljøverndepartementet	101
13.2.5	Akkreditering av verifikasjonsinstanser	65	4	Forventede utslippsreduksjoner som følge av kvotesystemet og forståelsen mellom Prosessindustriens Landsforening (PIL) og Miljøverndepartementet	106
13.2.6	Avstemming mellom kvoter og utslipp – oppgjør av kvoteplikten	66			
14	Administrative sanksjoner og straffansvar	67			
14.1	Administrative reaksjoner	67			
14.1.1	Brudd på reglene for rapportering	67			
14.1.2	Brudd på selve kvoteplikten	67			
14.2	Straff	68			
14.2.1	Brudd på selve kvoteplikten	68			
14.2.2	Brudd på reglene om rapportering	68			



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 13

(2004–2005)

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 5. november 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

Del I
Innledning

1 Proposisjonens hovedinnhold

Miljøverndepartementet legger med dette fram forslag til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven). Samtidig foreslås endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Hensikten med lovforslaget er å innføre kvoteregulering som et nytt virkemiddel i forurensningspolitikken for å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Norge vil etter Kyoto-protokollen være forpliktet til å sørge for at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008–2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 prosent høyere enn i 1990. Protokollen bygger på viktige prinsipper som byrdefordeling mellom land og en kostnadseffektiv oppfyllelse av forpliktelsene på tvers av land, sektorer og klimagasser. Et helt sentralt element i denne sammenhengen er Kyoto-mekanismene som åpner for handel med utslippskvoter mellom industriland og ulike former for prosjektbasert samarbeid mellom industrilandene (felles gjennomføring) eller mellom industriland og utviklingsland (Den grønne utviklingsmekanismen). Kvotesystemet skal bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen. Regjeringen ser det som ønskelig at Norge kommer i gang med kvotehandel allerede fra 2005. Etableringen av et kvotesystem fra 2005 er et viktig skritt mot oppfyllelse av denne forpliktelsen.

I et kvotesystem for klimagasser fastsetter myndighetene den totale kvotemengden som skal tildeles til virksomhet som omfattes av systemet. Aktører som har hatt klimagassutslipp som er omfattet av systemet, må hvert år innlevere dokumentasjon for utslippsmengde og kvoter tilsvarende utslippene. Har noen hatt høyere utslipp enn de har fått tildelt kvoter, må de kjøpe kvoter i markedet. Den totale mengden kvoter i Norge består av den mengden kvoter staten utsteder til de kvotepliktige aktørene, aktørenes nettokjøp eller -salg av kvoter internasjonalt og kvoter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen. Kvotesystemet gir i prinsippet god sikkerhet for at et nasjonalt fastsatt mål om begrensninger i utslipp fra kvotepliktig virksomhet nås til fastsatt tid. Et velfungerende kvotesystem med fritt omsettelige kvoter stimulerer samtidig til kostnadseffektive løsninger ved at ut-

slippsreduksjonene gjennomføres der de er rimeligst.

Lovforslaget bygger på føringer gitt i St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen om klima) og under Stortingets behandling av denne. Ved behandlingen av Tilleggsmeldingen om klima 18. juni 2002 traff Stortinget følgende romertallsvedtak:

«Stortinget ber Regjeringen utvikle detaljene i det tidlige kvotesystem i nær dialog med industrien for å sikre den foreslåtte reduksjon i klimagassutslipp fra bedriftene, samtidig som systemet er fleksibelt nok for å sikre konkurranseevnen til prosessindustrien.»

I tråd med Stortingets romertallsvedtak har Miljøverndepartementet hatt en nær dialog med industrien. På bakgrunn av denne dialogen og utviklingen av et kvotesystem i EU, har Regjeringen funnet det nødvendig å foreslå flere endringer i forhold til det kvotesystemet som er skissert i Tilleggsmeldingen om klima. Endringene er først og fremst gjort for å tilpasse det nasjonale kvotesystemet til direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet).

Regjeringen mener at hensynet til norsk industris konkurranseevne tilsier at utformingen av det norske kvotesystemet bør ligge nært opp til EUs eget system, både når det gjelder omfang av kilder og gasser og andre elementer. Regjeringen legger opp til at det norske kvotesystemet skal knyttes opp mot EUs kvotesystem, og har tatt initiativ til forhandlinger med Europakommisjonen med tanke på å komme fram til en avtale om gjensidig anerkjennelse av kvoter mellom det norske kvotesystemet og EUs kvotesystem. Også i forhold til disse forhandlingene antas det å være en fordel at det norske kvotesystemet ligger nært opp til EUs kvotesystem.

Regjeringen legger opp til at kvotesystemet i første omgang skal omfatte utslipp av CO₂ som ikke har CO₂-avgift og som ville vært kvotepliktig i henhold til EUs kvotedirektiv. Lovforslaget innebærer at energianlegg uten CO₂-avgift (blant annet fra be-

drifter innen bransjene ilandføring av olje og gass, gassraffinering og petrokjemi samt eventuelle gasskraftverk), oljeraffinerier, koksverk, jern- og stålprodusenter og produsenter av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter på nærmere vilkår får kvoteplikt for sine CO₂-utslipp. For CO₂-utslipp fra energianlegget på Snøhvit vises det til regjeringserklæringen til Bondevik II-regjeringen (Sem-erklæringen) der det uttales at: «Det legges opp til at Snøhvit-prosjektet betaler CO₂-avgift når prosjektet er realisert.» Produksjonen på Snøhvit skal etter planen starte opp i oktober 2006. Regjeringen legger opp til at energianlegget på Snøhvit ilegges CO₂-avgift for perioden i det tidlige norske kvotesystemet.

I 2003 utgjorde CO₂-utslippene fra bedriftene som vil få kvoteplikt ca. 6,1 millioner tonn, eller i underkant av 11 prosent av Norges samlede klimagassutslipp. Gjennom dialogen med prosessindustrien har Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL) forhandlet fram en overenskomst som sikrer at den delen av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt i denne omgang likevel forplikter seg til å redusere klimagassutslippene innen utgangen av 2007. Det tallfestede utslippsmålet i overenskomsten på 13,5 millioner tonn omfatter utslipp av alle de seks typene klimagasser som reguleres av Kyotoprotokollen, blant annet fra aluminium-, ferrolegerings-, karbon-, mineralgjødsels- og karbidindustri. Kvotesystemet og overenskomsten med industrien vil til sammen omfatte like mange utslippskilder og gasser som Regjeringen i Tilleggsmeldingen om klima la opp til å regulere gjennom et kvotesystem for prosessindustrien. Klimagassutslippene fra bedriftene som fanges opp av kvotesystemet og det tallfestede utslippsmålet i overenskomsten med PIL, utgjorde i 2003 vel fjorten millioner tonn CO₂-ekvivalenter, eller i underkant av 25 prosent av Norges totale klimagassutslipp.

Det foreslåtte avgrensningen innebærer at kvotesystemet i perioden 2005–2007 vil omfatte CO₂-utslipp fra bedrifter som i dag i liten grad har incentiver til å begrense disse utslippene.

Plikten til å levere kvoter etter klimakvoteloven vil utgjøre det sentrale virkemidlet for å begrense utslipp av CO₂ fra virksomhet som omfattes av forslaget til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser. De kvotepliktiges utslipp av CO₂ vil imidlertid fortsatt være omfattet av forurensningslovens virkeområde, slik at reglene i forurensningsloven gjelder med mindre annet er særskilt bestemt. Dette innebærer blant annet at kvotepliktige må ha utslippstillatelse etter forurensningsloven for å kunne slippe ut CO₂. I henhold til

lovforslaget skal det ikke settes et utslippstak for CO₂ i tillatelsen til den enkelte virksomheten. De kvotepliktige skal i utgangspunktet selv kunne velge i hvilken grad de vil begrense sine utslipp og i hvilken grad de vil kjøpe kvoter. Regjeringen legger ikke opp til å avskjære adgangen til å kunne stille andre typer vilkår, herunder energieffektivitetskrav og teknologikrav. Bruk av teknologikrav for å begrense utslipp av CO₂ fremstår i praksis bare som aktuelt i forhold til nye gasskraftverk. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen.

Regjeringen går inn for at kvotene for perioden 2005–2007 tildeles vederlagsfritt til de kvotepliktige. Lovforslaget gir Kongen myndighet til å fastsette det antallet kvoter som skal tildeles bedriftene som omfattes av kvotesystemet for 2005–2007. Kvotemengden skal fastsettes med utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelse til å begrense utslippene av klimagasser. Ambisjonsnivået i Tilleggsmeldingen om klima om 20 prosent reduksjon i klimagassutslippene fra prosessindustrien sammenlignet med utslippene i 1990 har dannet grunnlaget for overenskomsten som Miljøverndepartementet og PIL har forhandlet fram. Denne overenskomsten inngår som en sentral premiss ved fastsettelsen av samlet kvotemengde. Det vil også bli kvoteplikt for enkelte virksomheter som ikke er omfattet av overenskomsten med PIL. Med utgangspunkt i disse premissene og den informasjonen om de kvotepliktige bedriftenes utslippsforhold som er tilgjengelig per dags dato, er det mulig å anslå en tentativ kvotemengde for perioden 2005–2007 på til sammen tilsvarende 19,7 millioner tonn CO₂ for alle tre årene. Den tentative kvotemengden utgjør ca. 95 prosent av forventede kvotepliktige utslipp uten nye tiltak. Størrelsen på samlet kvotemengde fastsettes av Kongen. Grunnlaget for Kongens beslutning vil blant annet være de kvotepliktige bedriftenes søknader om klimakvoter, Norges internasjonale forpliktelser på området, den faktiske og forventede utslippsutviklingen, hensynet til likebehandling mellom sektorer og selskaper og de tekniske og økonomiske mulighetene for å begrense utslippene.

Lovforslaget legger opp til at forurensningsmyndigheten treffer et vedtak om det antallet kvoter som tildeles hver enkelt kvotepliktig for hele perioden 2005–2007, og at det foretas en årlig utdeling av kvoter. Lovforslaget gir nærmere retningslinjer for hvordan kvotene skal tildeles de kvotepliktige. Regjeringen foreslår at tildelingen av kvoter i hovedsak baseres på gjennomsnittlige utslipp i årene 1998–2001. For enkelte bedrifter vil gjennomsnittet av utslippene i basisperioden 1998–2001 gi et lite representativt bilde av bedriftens utslippsut-

vikling. For å hindre at disse bedriftene kommer urimelig godt eller dårlig ut, er det gitt særskilte bestemmelser. Disse bestemmelsene åpner for at tildelingen kan justeres som følge av atypiske forhold i basisperioden eller vesentlige endringer som har funnet sted etter basisperioden. Tilsvarende åpnes det for at bedrifter som planlegger å starte opp ny virksomhet i årene 2005–2007, kan søke om utslippstillatelse og kvoter innen 15. januar 2005 og på den måten komme i betraktning ved tildelingen av kvoter.

Hva som kan defineres som et *atypisk* år og hva som kan påvirke kvotetildelingen ut fra *vesentlige endringer*, er nærmere drøftet i kapittel 10.3. Her framgår at departementet enten vil samle tildelingsreglene i retningslinjer til Statens forurensningstilsyn (SFT) eller vurdere om det er behov for egne forskrifter.

Regjeringen går inn for at kvotene skal være fritt omsettelige. Også aktører som ikke selv har kvoteplikt, vil i henhold til lovforslaget ha adgang til å kjøpe og selge kvoter. Regjeringen legger stor vekt på at norske aktører skal delta i et internasjonalt kvotemarked. Lovforslaget åpner derfor for at det i forskrift gis nærmere bestemmelser om bruk av kvoter utstedt i andre land samt kvoter utstedt under Kyotoprotokollen. For perioden 2005–2007 vil Regjeringen anerkjenne kvoter utstedt i EU, samt på nærmere vilkår sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen til oppgjør i forhold til kvoteplikten i det norske systemet. Regjeringen legger opp til å innføre tilsvarende regler for bruk av utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen som EU har for sitt kvotesystem i 2005–2007.

Lovforslaget regulerer opprettelse og drift av et norsk register for klimakvoter. I registeret vil de kvotepliktige, staten og andre aktører kunne oppbevare sine kvoter om de ønsker det. Utstedelse og utdeling av kvoter vil også skje i registeret. Regjeringen legger opp til at det norske registeret både skal kunne betjene kvotesystemet i 2005–2007 og et kvotesystem under Kyotoprotokollen fra 2008.

De kvotepliktige må hvert år rapportere sine CO₂-utslipp til forurensningsmyndigheten. Lovforslaget inneholder overordnede regler om rapporteringen og om forurensningsmyndighetens kontroll av utslippsrapportene, og det forutsetter at detaljerte bestemmelser fastsettes i forskrift.

Ved brudd på reglene om rapportering, skal forurensningsmyndigheten etter lovforslaget suspendere den kvotepliktige fra retten til å overføre kvoter til andre. Forurensningsmyndigheten kan også ilegge tvangsmulkt. Med tanke på alvorlige overtredelser åpner lovforslaget for straff. Ved brudd på selve kvoteplikten, skal forurensningsmyndighetene ilegge et overtredelsesgebyr. Med tanke på perioden 2005–2007 bestemmer lovforslaget at overtredelsesgebyret skal settes til et beløp tilsvarende 40 Euro per tonn CO₂, det vil si samme beløp som overtredelsesgebyret i EUs kvotedirektiv. I tillegg må de innlevere et tilsvarende høyere antall kvoter neste år. En kvotepliktig som ikke overholder plikten til å innlevere kvoter vil også kunne straffes for ulovlig forurensning etter forurensningsloven.

Lovforslaget er innrettet mot perioden 2005–2007, og det vil måtte foretas endringer i loven ved utløpet av denne perioden for å tilpasse den til senere perioder.

Del II
Bakgrunnen for lovforlaget

2 Internasjonale klimaforpliktelser

2.1 Klimaproblemet

Klimaproblemet er globalt sett en av de største miljøutfordringene vi står overfor. FNs klimapanel (IPCC) har lagt fram dokumentasjon på at klimaet er i endring. Den globale gjennomsnittstemperaturen på jordoverflaten stiger, og har ifølge klimapanelet steget med om lag 0,6 grader i løpet av det 20. århundre. Havnivået har økt mellom 10 og 20 cm i løpet av de siste 100 årene. Ifølge klimapanelet har disse endringene sammenheng med en kraftig økning i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Den tredje hovedrapporten til klimapanelet konkluderer med at det nå er «nye og sterke bevis på at det meste av oppvarmingen som er observert over de siste 50 årene, kan tilskrives menneskeskapte aktiviteter». Globale klimaendringer kan medføre alvorlige økologiske og helsemessige konsekvenser og kan også få store økonomiske ringvirkninger. For naturlige økosystemer vil klimaendringene kunne komme raskere enn systemene klarer å tilpasse seg, og det vil være en fare for at enkelte truede arter utrykkes. Økninger i havnivået vil føre til tap av landareal. Ekstreme værforhold som tørke, storm og flom ventes å øke i hyppighet og styrke. Regionale temperaturendringer og endringer i nedbørsmønstre vil endre vilkårene for jordbruket. Klimaendringene stiller verdenssamfunnet overfor store og kompliserte utfordringer.

2.2 Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen

Klimakonvensjonen, som ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994, la det første viktige grunnlaget for det internasjonale arbeidet med å motvirke menneskeskapte klimaendringer og forberede tilpasninger til klimaendringer. Konvensjonen har som endelig mål en stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Konvensjonen forplikter landene til å vedta nasjonale klimastrategier og gjennomføre tiltak i samsvar med disse for å begrense sine utslipp av klimagasser og øke det naturlige opptaket av slike

gasser. Partene påtar seg også å rapportere om klimagassutslipp og klimapolitikk til konvensjonen. Norge ratifiserte Klimakonvensjonen 9. juli 1993.

Kyotoprotokollen, som ble ferdigforhandlet i 1997, bidrar til å utdype og konkretisere industrilandenenes forpliktelser i Klimakonvensjonen. Viktigste er at den fastsetter rettslig bindende utslippsforpliktelser for det enkelte industriland og Det europeiske felleskap. Målet er å redusere industrilandenenes samlede utslipp av klimagasser med minst 5 prosent i forhold til 1990-nivået i perioden 2008–2012. Den prosentvise størrelsen på forpliktelsene varierer fra land til land.

Kyotoprotokollen trer i kraft nitti dager etter at minst 55 parter under konvensjonen, herunder industriland som sto for minst 55 prosent av industrilandenenes totale CO₂-utslipp i 1990, har ratifisert protokollen. Protokollen ble ratifisert av Norge den 30. mai 2002. Protokollen var per 14. oktober 2004 ratifisert av 125 stater og Det europeiske felleskap. Blant partene som har ratifisert er 33 industrilandsparter som til sammen representerte 44,2 prosent av industrilandenenes totale CO₂-utslipp i 1990. USA (som stod for 36,1 prosent av utslippene i 1990) har valgt å stå utenfor protokollen. Dette innebærer at nøkkelen til ikrafttredelse ligger hos Russland (som stod for 17,4 prosent av utslippene i 1990). Den russiske regjeringen har anbefalt ratifikasjon. Dumaen (nasjonalforsamlingen) sluttet seg til denne anbefalingen 22. oktober 2004, og Føderasjonsrådet gjorde det samme 27. oktober. Russisk ratifikasjon vil finne sted når ratifikasjonsdokumentet, undertegnet av landets president, er deponert i FNs lokaler i New York. Kyotoprotokollen vil tre i kraft tre måneder etter at russisk ratifikasjon har funnet sted.

Kyotoprotokollen åpner for at partene, som et supplement til nasjonale tiltak, kan bruke de såkalte Kyoto-mekanismene til oppfyllelse av sine utslippsforpliktelser. Kyoto-mekanismene omfatter prosjektsamarbeid mellom industriland (felles gjennomføring), prosjektsamarbeid mellom industriland og utviklingsland (Den grønne utviklingsmekanismen) og handel med utslippskvoter mellom industriland. Samarbeid under disse mekanismene vil kunne bidra til å redusere de totale kostnadene ved oppfyllelsen av spesifikke utslippsmål.

Kyotoprotokollen er et viktig skritt i riktig retning, men ambisjonsnivået i protokollen er langt fra tilstrekkelig til å forhindre farlige, menneskeskapt klimaendringer. Hvis Klimakonvensjonens langsiktige mål skal nås, er det nødvendig med betydelig strengere og mer omfattende forpliktelser etter 2012. Det er spesielt viktig at land som står utenfor Kyotoprotokollen, herunder USA og utviklingsland med store utslipp og/eller sterk utslippsvekst, påtar seg forpliktelser om begrensning av utslippene.

2.3 Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen

Norge vil etter Kyotoprotokollen være forpliktet til å sørge for at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008 til 2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1 prosent høyere enn i 1990, da utslippene var 52,1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Protokollen åpner

imidlertid også for at landene som et supplement til nasjonale tiltak kan gjennomføre utslippsreduksjoner og/eller kjøpe kvoter i andre land.

I perioden 1990–2003 økte Norges samlede utslipp av klimagasser med vel 8 prosent, fra 52,1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter til 56,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. I nasjonalbudsjettet for 2004 ble det anslått at utslippene vil øke ytterligere til om lag 61 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 dersom det ikke gjennomføres nye klimatiltak. Differansen mellom Norges utslippsforpliktelse og utslippsframskrivningene er altså på ca. 16 prosent eller 8–9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. I tillegg kommer utslipp fra eventuelle gasskraftverk. Dersom alle de tre gasskraftverkene som har fått konsesjon blir bygget uten CO₂-håndtering, vil de årlige CO₂-utslippene øke med om lag fire millioner tonn.

Framskrivningene er et tydelig signal om at oppfyllelse av Kyoto-forpliktelsen forutsetter en offensiv klimapolitikk.

3 Dagens virkemidler overfor klimagasser

Dagens virkemidler overfor klimagasser omfatter avgifter, reguleringer etter forurensningsloven og avtaler og tilskuddsordninger.

3.1 Avgifter

Avgifter på klimagasser setter en pris på aktiviteter og produkter som fører til utslipp av klimagasser. Dette gir forbrukere og produsenter et incentiv til å lage eller bruke produkter som fører med seg lave utslipp, samtidig som avgiftene stimulerer til mer miljøvennlig teknologi. I dag er det tre avgifter som eksplisitt knytter seg til utslipp av klimagasser: CO₂-avgiften, sluttbehandlingsavgiften på avfall og avgiften på hydrokarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK).

3.1.1 CO₂-avgiften

CO₂-avgiften er i dag det viktigste virkemidlet i klimapolitikken. Dagens CO₂-avgift dekker om lag 69 prosent av de totale CO₂-utslippene, og dette tilsvarer om lag 52 prosent av de samlede klimagassutslippene. CO₂-avgiften er utformet som en produktavgift og legges på bruk av mineralolje og bensin. Avgiften omfatter ikke prosessutslipp, og heller ikke utslipp fra bruk av gass, spillolje, kull og koks. Det er også fritak for mineralolje brukt til visse anvendelser, jf. tabellen under. I tillegg er utslipp fra petroleumsproduksjonen på kontinentalsokkelen ilagt CO₂-avgift.

Avgiftssatsene varierer i dag etter type fossilt brensel og mellom ulike anvendelser.

Tabell 3.1 Dagens norske CO₂-avgiftssystem. Avgiftssatser i forslag til statsbudsjett for 2005

Avgiftsområder	Avgiftssats kroner per liter, kroner per kilo eller kroner per standard kubikkmeter	Avgiftssats omregnet til kroner per tonn CO ₂
<i>Bensin</i>	0,78	337
<i>Mineralolje</i>		
Lette fyringsoljer, autodiesel mv.	0,52	19
Tunge fyringsoljer	0,52	171
<i>Sektorer med redusert sats:</i>		
Treforedlingsindustrien	0,26	99/86
Sildemel-/fiskemelindustrien	0,26	99/86
Nasjonal luftfart	0,31	118
Godstransport i innenriks sjøfart	0,31	118
Anlegg på kontinentalsokkelen (supplyflåten)	0,31	118
<i>Sektorer unntatt for avgift:</i>		
Utenriks sjøfart	0	0
Kystfiske	0	0
Fiske og fangst i fjerne farvann	0	0
Utenriks luftfart	0	0
Bruk av spillolje, kull og koks	0	0
<i>Olje og gass på kontinentalsokkelen</i>		
Olje på kontinentalsokkelen	0,78	289
Gass på kontinentalsokkelen	0,78	334
<i>Sektorer fritatt for avgift:</i>		
Gass brukt på land	0	0

3.1.2 Sluttbehandlingsavgiften på avfall

Avgift på sluttbehandling av avfall, både for deponering og forbrenning, ble innført 1. januar 1999. Avgiften har som hovedformål å prise miljøkostnadene forbundet med utslipp fra sluttbehandling av avfall, og å gi incentiver til økt kildesortering og gjenvinning. Regjeringen foreslo en større omlegging av sluttbehandlingsavgiften i forbindelse med forslaget til statsbudsjett for 2003. Formålet var i høyere grad å stimulere til energigjenvinning og å knytte avgiften sterkere til miljøkostnader ved sluttbehandling av avfall. Klimagassutslipp står for en betydelig del av disse miljøkostnadene.

Avgiften på deponering av avfall ble vedtatt endret slik at det ble innført en høy sats for opplagsplasser med lav miljøstandard, og en lav sats for opplagsplasser med høy miljøstandard. Endringen trådte i kraft 1. juli 2003. I forslaget til statsbudsjett for 2005 utgjør høy og lav sats henholdsvis 533 og 409 kroner per tonn avfall.

Stortinget vedtok også å endre avgiften på forbrenning av avfall til en avgift på utslippene til luft, kombinert med en tilskuddsordning for å stimulere til økt bruk av avfall som energikilde. Det ble opprinnelig lagt opp til at også denne endringen skulle gjennomføres fra 1. juli 2003. Ettersom tilskuddsordningen er omfattet av EUs regelverk for offentlig støtte, ble den notifisert til EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som stilte spørsmål om ordningen. Dette førte til at endringen ble utsatt. Per mai 2004 var ESAs konklusjon i forbindelse med tilskuddsordningen fortsatt ikke avklart. På denne bakgrunn foreslo Regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2004 å legge om avgiften på forbrenning av avfall til en utslippsavgift som opprinnelig vedtatt, men uten at det samtidig innføres noen tilskuddsordning. Stortinget sluttet seg til dette.

Denne siste omleggingen må sees på bakgrunn av at forutsetningene for en tilskuddsordning er blitt vesentlig endret. Nye beregninger viser at innføring av en utslippsavgift innebærer vesentlig lavere avgiftsbelastning for forbrenningsanleggene enn den tidligere tonnbaserte avgiften. Dette skyldes i hovedsak at flere forbrenningsanlegg er blitt oppgradert for å møte utslippskravene i direktiv 2000/76/EF av 4. desember 2000 om forbrenning av avfall (jf. forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)). Vedtaket om innføring av utslippsavgift fra 2003 kan også ha bidratt til å redusere utslippene fra forbrenningsanleggene, selv om dette vedtaket ikke ble satt i verk som planlagt.

Endringen innebærer at det fra 1. juli 2004 skal betales avgift for utslipp til luft av en rekke nærmere angitte stoffer ved forbrenning av avfall. Avgiftsatsene er angitt i kroner per gram av hvert stoff (jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak). I henhold til budsjettforslaget for 2005 skal det for utslipp av CO₂ betales en avgift på 40,57 kroner per tonn innlevert avfall. Anlegg som ikke brenner avfall som inneholder fossilt materiale, skal ikke betale avgift for utslipp av CO₂.

Stortingets vedtak i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2004 innebærer at den opprinnelig foreslåtte tilskuddsordningen for å stimulere til økt bruk av avfall som energikilde ikke innføres. Støtte til energiutnyttelse av avfall vil likevel bli ivaretatt innenfor Enovas støtteordninger.

3.1.3 Avgiften på innenlands produksjon og import av HFK og PFK

HFK brukes blant annet i kjøleanlegg, som brannslukningsmiddel og til produksjon av skumplast. HFK-forbindelser er i dag svært aktuelle som erstatningsstoffer til klorfluorkarboner (KFK), hydroklorfluorkarboner (HKFK) og haloner som skal utfases under Montrealprotokollen for å unngå nedbryting av ozonlaget. Utslippene av HFK og PFK utgjør mellom 2 og 3 prosent av de norske klimagassutslippene.

Avgift på HFK og PFK ble innført fra 1. januar 2003. Avgiften omfatter både HFK og PFK som er produsert innenlands og som importeres. Avgiften omfatter både gass importert i bulk og gass som inngår i importerte produkter.

Fra 1. juli 2004 er det innført en refusjonsordning for HFK og PFK. Refusjonsordningen er begrenset til HFK og PFK som leveres til destruksjon. Gass levert til gjenvinning er ikke omfattet av refusjonsordningen, og gjenvunnet gass er derfor fritatt for avgift ved videresalg, slik at denne gassen ikke blir dobbelt avgiftsbelagt. Ordningen med avgift og refusjon ventes å redusere bruken av HFK og PFK til de mest nødvendige områdene (blant annet ved å stimulere til produktutvikling), stimulere til innsamling og gjenvinning eller destruksjon av brukt HFK og PFK og styrke arbeidet med forhindring av lekkasjer. Den valgte løsningen fremmer forsvarlig innsamling og håndtering av HFK og PFK helt fram til destruksjonsanlegget, sikrer god kontroll med refusjonsutbetalingene og gir lavest mulig kostnader knyttet til administrasjon av ordningen.

3.2 Reguleringer etter forurensningsloven

Forurensningsloven § 7 nedlegger i utgangspunktet et generelt forbud mot å forurense. Med forurensning forstås blant annet tilførsel til luft, vann eller jord av fast stoff, væske eller gass dersom tilførselen kan være til skade eller ulempe for miljøet. Utslipp av klimagasser er således å regne som forurensning i lovens forstand, jf. forurensningsloven § 6.

Med mindre klimagassutslippene som kan påregnes må anses lovlige i medhold av forurensningsloven § 8 tredje ledd eller er regulert i forskrift med hjemmel i forurensningsloven § 9, kreves det tillatelse til CO₂-utslipp i medhold av loven § 11. Regulering gjennom konsesjoner benyttes først og fremst overfor store punktutslipp fra industri- og energianlegg, mens regulering ved forskrift gjerne benyttes når mange likeartede kilder bidrar til samme type utslipp og behovet for individuell behandling av kildene derfor ikke er så stort.

Forurensningsloven gjelder i hovedsak forurensning fra stasjonære kilder. Unntak fra loven gjelder vanlig forurensning fra fiske, jord- og skogbruk, boliger, kontorer mv. dersom det ikke er gitt særlige forskrifter. Når det gjelder forurensning fra transportmidler, reguleres dette ikke av forurensningsloven, men i andre lover.

Tradisjonelt er forurensningsloven først og fremst blitt brukt til å begrense utslipp ut fra hensynet til lokale og regionale miljøforhold. Fram til slutten av 1990-årene var det et ønske om å bruke andre virkemidler, som for eksempel avgifter, for blant annet å begrense utslipp av CO₂.

Dagens praksis i Statens forurensningstilsyn (SFT) er at bedrifter som søker tillatelse til å drive med forurensende virksomhet der det kan påregnes CO₂-utslipp av betydning, får regulert dette i sine utslippstillatelser. I en del tilfeller settes maksimumsgrenser for hvor store CO₂-utslipp som tillates fra den enkelte konsesjonspliktige virksomheten. Disse grensene er hittil blitt fastsatt i samsvar med den konsesjonspliktiges behov, og har derfor ikke medført reelle krav til utslippsreduksjoner. Selv om det ikke settes spesifikke grenser for CO₂-utslipp i tillatelsene, vil virksomhetens produksjonsrammer indirekte innebære en begrensning i virksomhetens lovlige utslipp av CO₂.

Med bakgrunn i kravet i direktiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet) om å benytte BAT-standarder (best tilgjengelige teknikker) for å unngå forurensende utslipp stilles det imidlertid krav om energieffektivitet og prosess-

maksimalisering i tillatelsene. Dette har også indirekte betydning for virksomhetenes utslipp av CO₂. I tillegg rapporterer virksomhetene sine CO₂-utslipp når de årlig sender inn egenrapport.

For øvrig er det primært andre virkemidler enn forurensningsloven som i dag benyttes for å redusere CO₂-utslippene. Eksempler på slike virkemidler er CO₂-avgiften og ulike støtteordninger for å fremme miljøvennlige energikilder og energiøkonomisering.

3.3 Avtaler

Miljøverndepartementet har inngått to avtaler med industrien om utslipp av klimagasser. Den første avtalen ble inngått 9. juni 1997 mellom Miljøverndepartementet og aluminiumindustrien. Klimagassutslippene fra aluminiumindustrien utgjorde i 2003 ca. 5 prosent av de totale norske utslippene. Ifølge avtalen skulle industrien redusere sine klimagassutslipp per produserte tonn aluminium med henholdsvis 50 og 55 prosent i 2000 og 2005 i forhold til 1990-nivå. For 2000 viser de fremlagte utslippstallene at klimagassutslippet per tonn aluminium var 53 prosent lavere enn i 1990. For dette året ble avtalen dermed overopplyst av industrien.

Ved aluminiumverkene i Mosjøen og Sunndal er det blitt gjennomført oppgraderinger som blant annet innebærer overgang fra Söderberg- til prebake-teknologi. Dette muliggjør en produksjon med lavere utslipp per produserte tonn aluminium. Miljøverndepartementet og aluminiumindustrien er i dialog om hvordan utslippene fram mot 2005 kan bli lavest mulig.

Den andre avtalen om utslipp av klimagasser ble inngått i 2002 mellom Miljøverndepartementet og importører, produsenter og brukere av elektroniske produkter om reduserte utslipp av svovelheksafluorid (SF₆), som er en klimagass med et svært stort oppvarmingspotensial og lang levetid. Utenom prosessindustrien (magnesiumproduksjon) brukes gassen hovedsakelig som isolasjonsmateriale og lysbuedmedium i høyspenningsanlegg. Utslippene av SF₆ utgjør ca. 1 prosent av de totale klimagassutslippene i Norge. I henhold til avtalen skal elektrobransjen redusere utslippene med 13 prosent innen 2005 og 30 prosent innen 2010 i forhold til utslippene i 2000. Forpliktelsene skal nås gjennom gjenvinning og etablering av rutiner som minimaliserer utslippene. Fra og med måleåret 2003 skal bransjen rapportere til SFT om utslippsutviklingen. I henhold til avtalen leverte bransjen data for 2003 i april 2004.

3.4 Tilskuddsordninger

Utviklingen av et marked for alternative løsninger, ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing vil kunne bidra til reduserte klimautslipp.

Regjeringen fører en ambisiøs politikk for energiomlegging. Satsingen tar utgangspunkt i hovedlinjene i St.meld. nr. 29 (1998–1999) Om energipolitikken (Energimeldingen). Energiomleggingen er en langsiktig satsing på utviklingen av et marked for alternative løsninger for energiproduksjon og energibruk.

Energiomleggingen finansieres av Energifondet. Ansvar for oppfølgingen av de konkrete målene og forvaltningen av Energifondet er delegert til Enova SF. Olje- og energidepartementet og Enova SF har inngått en avtale om forvaltningen av Energifondet. I henhold til avtalen skal Enova bidra til ny miljøvennlig energiproduksjon og energisparing tilsvarende tolv terrawattimer per år innen utgangen av 2010.

Regjeringen gir høy prioritet til utvikling av miljøvennlige gasskraftverk med CO₂-håndtering, og det vil samlet være tilgjengelig om lag 150 millioner kroner til forskning og utvikling (FoU) og innova-

sjon på dette området i 2005. Etableringen av en innovasjonsvirksomhet i Grenland vil bli et hovedvirkemiddel i arbeidet for å utvikle slike teknologier. I budsjettet for 2005 foreslås det etablert et nasjonalt gassteknologiprogram. Programmet vil være et samarbeid mellom den nye innovasjonsvirksomheten og Forskningsrådet. Programmet vil i første omgang rette seg mot forskning, utvikling og utprøving av teknologi for gasskraft med CO₂-håndtering.

Innovasjonsvirksomheten vil i 2005 disponere rundt 46 millioner kroner. Dette er avkastningen fra Fondet for miljøvennlig gassteknologi, som ble opprettet 1. juli 2004. Fondet er på to milliarder kroner. I tillegg til bevilgningen foreslås det at innovasjonsvirksomheten gis en tilsagnsfullmakt på 50 millioner kroner, slik at de disponible midlene til prosjektstøtte i 2005 blir tilnærmet lik helårs avkastning fra fondet (avkastningen per år vil være 91,8 millioner kroner). Det foreslås bevilget ti millioner kroner til etablering og drift av innovasjonsvirksomheten i 2005.

Foreslått bevilgning til utviklingen av renseteknologi for gasskraftverk gjennom Norges forskningsråd i 2005 er 50 millioner kroner.

4 Videreutvikling av virkemiddelbruken på klimaområdet

4.1 Klimameldingen og Tilleggsmeldingen om klima

Regjeringen vil videreutvikle virkemiddelbruken på klimaområdet. Utslippsforpliktelsen under Kyoto-protokollen skal nås gjennom en rekke nasjonale virkemidler og tiltak og bruk av Kyoto-mekanismene, jf. kapittel 2.2.

Regjeringens klimapolitikk bygger på to stortingsmeldinger: St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen), som ble lagt fram av Regjeringen Stoltenberg sommeren 2001, og St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen om klima), som ble lagt fram av Bondevik II-regjeringen våren 2002.

I Klimameldingen gikk Regjeringen Stoltenberg inn for at et bredt nasjonalt kvotesystem for klimagasser skal være hovedvirkemidlet i en langsiktig norsk klimapolitikk fra 2008. I Tilleggsmeldingen om klima gikk Regjeringen inn for å framskynde etableringen av et nasjonalt kvotesystem, og ikke vente til Kyotoprotokollens forpliktelsesperiode, som begynner i 2008. Det tidlige kvotesystemet for perioden 2005–2007 skal supplere CO₂-avgiften og derfor bare omfatte utslipp som ikke er pålagt CO₂-avgift. I Tilleggsmeldingen foreslo Regjeringen også en rekke sektorvise virkemidler og tiltak, blant annet innen avfallssektoren, energisektoren, petroleumssektoren, industrisektoren og transportsektoren. Ved behandlingen i Stortinget sluttet stortingsflertallet seg til hovedtrekkene i de to stortingsmeldingene.

Som et supplement til nasjonale tiltak legger Regjeringen opp til en aktiv bruk av Kyoto-mekanismene. Fleksibilitet i gjennomføring av utslippsforpliktelsene gjennom bruk av Kyoto-mekanismene gjør at kostnadene ved oppfyllelse av Norges forpliktelse kan reduseres vesentlig. Beregninger som ble gjort før Norge ratifiserte Kyotoprotokollen, viser at det ville koste rundt tre ganger mer å innfri forpliktelsen bare ved nasjonale tiltak, sammenliknet med fleksibel gjennomføring. Den miljømessige virkningen er uavhengig av hvor utslippsreduksjonene skjer. Adgangen til å benytte Kyoto-mekanismene var for de fleste industrilandene en avgjørende forutsetning for å akseptere utslippsforpliktelsene i Kyotoprotokollen.

4.2 En strategi for å begrense industriens avgiftsfrie utslipp av klimagasser

4.2.1 Potensialet for utslippsreduksjoner

Klimagassutslippene fra prosessindustri som er unntatt fra CO₂-avgift, utgjorde i 2003 vel fjorten millioner tonn CO₂-ekvivalenter eller om lag 25 prosent av de totale norske klimagassutslippene. Utslippene bestod i prosessutslipp av CO₂, lystgass (N₂O), perfluorkarboner (PFK), svovelheksafluorid (SF₆) og metan (CH₄) samt CO₂-utslipp fra stasjonær forbrenning av kull og koks, gass og spillolje. Utslippene ble i perioden 1990–2001 redusert med over tre millioner tonn eller ca. 18 prosent.

Statens forurensningstilsyn (SFT) utarbeidet i 2000 en tiltaksanalyse for reduksjon av klimagassutslipp i Norge. Tiltaksanalysen viser at en betydelig del av potensialet for utslippsreduksjoner til relativt lave kostnader i Norge er knyttet til utslipp fra prosessindustrien. At prosessindustrien har mulighet til å redusere utslippene bekreftes i rapporten «Hvitbok om klimagassutslipp fra norsk landbasert prosessindustri», som er utarbeidet av SINTEF og Det Norske Veritas på oppdrag fra Prosessindustriens Landsforening (PIL), Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund (NKIF) og Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF). (For en nærmere omtale av hvitboken se boks 10.2). Dette viser at innføring av virkemidler som gir prosessindustrien incentiver til å redusere klimagassutslippene ytterligere, er viktig.

4.2.2 Industrien gis incentiver til utslippsreduksjoner gjennom en kombinasjon av kvotesystem og overenskomst

I Tilleggsmeldingen om klima la Regjeringen opp til at prosessindustrien skulle få kvoteplikt for de utslippene som ikke omfattes av CO₂-avgiften. Ved behandlingen av Klimameldingen og Tilleggsmeldingen om klima 18. juni 2002 fattet Stortinget følgende romertallsvedtak:

«Stortinget ber Regjeringen utvikle detaljene i det tidlige kvotesystemet i nær dialog med in-

dustrien for å sikre den foreslåtte reduksjon i klimagassutslipp fra bedriftene, samtidig som systemet er fleksibelt nok for å sikre konkurransevnen til prosessindustrien.»

Da Tilleggsmeldingen om klima ble behandlet i Stortinget, var det usikkerhet knyttet til etableringen av et kvotesystem i EU fra 2005. EU har siden dette vedtatt direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet). Kvotedirektivet forutsetter at det innføres et kvotesystem i EU i 2005. EUs kvotesystem omfatter i hovedsak utslipp av CO₂ fra produksjon av elektrisk kraft og varme. I motsetning til det kvotesystemet som er skissert i Tilleggsmeldingen om klima, inkluderer EUs kvotesystem i begrenset grad prosessindustriens utslipp av klimagasser.

EUs vedtak av kvotedirektivet har skapt en ny situasjon for Norge. Regjeringen mener at hensynet til norsk prosessindustriens konkurransevne tilsier at norske bedrifter ikke bør inkluderes i kvotesystemet for perioden 2005–2007 hvis konkurrerende industri i Europa ikke pålegges kvoteplikt. Miljøverndepartementet anbefaler på denne bakgrunn at det nasjonale kvotesystemet fra 2005 omfatter utslipp av CO₂ som i dag ikke omfattes av CO₂-avgift, fra virksomhet som fyller kriteriene for å være med i EUs kvotesystem for klimagasser.

Den foreslåtte avgrensningen innebærer at en rekke energianlegg uten CO₂-avgift (blant annet bedrifter innen bransjene ilandføring, gassraffinering og petrokjemi og eventuelle gasskraftverk), oljeraffinerier, koksverk, jern- og stålprodusenter og produsenter av sement, kalk og glass på nærmere vilkår får kvoteplikt for sine CO₂-utslipp. CO₂-utslippene fra disse kildene sto i år 2003 for i underkant av 11 prosent av Norges totale klimagassutslipp. Det norske kvotesystemet blir dermed fra starten av smalere enn forutsatt i Tilleggsmeldingen om klima fra 2002.

Det legges opp til at utformingen av det norske kvotesystemet i størst mulig grad skal være i samsvar med EUs system, også når det gjelder elementer som rapportering, kontroll, sanksjoner og register. Miljøverndepartementet har også bygget på bestemmelsene i kvotedirektivet om kriterier for vederlagsfri tildeling av kvoter for perioden 2005–2007.

Elementene i kvotesystemet er i tråd med Stortingets romertallsvedtak fra juni 2002, utviklet i nær dialog med prosessindustrien. Gjennom denne dialogen har Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL) også framforhandlet

en forståelse som sikrer at den delen av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt i denne omgang, vil redusere klimagassutslippene innen utgangen av 2007. Forståelsen innebærer at aluminium-, ferrolegerings-, karbon-, mineralgjødsel- og karbidindustrien i Norge forplikter seg til å redusere sine utslipp av alle de seks typene klimagasser som omfattes av Kyotoprotokollen: CO₂, metan, lystgass, hydrofluorkarboner (HFK), PFK og SF₆.

I henhold til forståelsen med PIL er det fastsatt utslippstak både for bedrifter som inngår i det tidlige kvotesystemet og for prosessindustri som faller utenfor dette kvotesystemet. De samlede klimagassutslippene fra eksisterende prosessbedrifter som er medlemmer i PIL, utenom gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass, skal senest i 2007 være nede på et nivå som ikke overstiger 13,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Dette svarer til en nedgang på 20 prosent sammenlignet med de faktiske utslippene i 1990, som forespeilet i Tilleggsmeldingen om klima. Ved fastsettelsen av kvotemengden skal det tas hensyn til at gassraffinerier og ilandføringsterminaler har hatt betydelige kapasitets- og produksjonsutvidelser etter 1990, og at ytterligere utvidelser forventes å finne sted før 2008. Også dette er i tråd med Tilleggsmeldingen om klima som sier at den samlede tildelingen skal justeres i forhold til utvidelser og nedleggelse av produksjon i kvotepliktige virksomheter.

Kombinasjonen av kvotesystem og overenskomst betyr at nesten alle norske klimagassutslipp vil bli omfattet av klimavirkemidler og gi bedrifter som i dag er unntatt fra CO₂-avgift, et incentiv til å foreta utslippsreducerende tiltak. Dermed sikres et helhetlig sett med virkemidler som innebærer at alle sektorer får incentiver til å redusere sine klimagassutslipp. Fordi ambisjonsnivået i Tilleggsmeldingen om klima fastholdes, er det grunn til å forvente at det tosporede systemet vil gi like gode miljømessige resultater som det kvotesystemet som er skissert i Tilleggsmeldingen om klima. Samtidig unngås utilsiktede negative virkninger for prosessindustriens konkurransevne som følge av klimagassreducerende tiltak. Etableringen av et tidlig kvotesystem vil gi oss viktig erfaring med et virkemiddel som vil bli sentralt i det videre arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser, både nasjonalt og globalt.

4.2.3 Det nasjonale kvotesystemet søkes tilknyttet EUs kvotemarked

Regjeringen legger ikke opp til at kvotedirektivet tas inn i EØS-avtalen. Dette synet har også vært til-

kjennegitt av de andre EØS-landene i EFTA: Island og Liechtenstein.

Regjeringen legger opp til at det norske kvotesystemet skal knyttes opp mot EUs kvotesystem. Dette vil blant annet sikre at norske bedrifter vil kunne kjøpe og selge kvoter i et marked som er stort nok til å være økonomisk velfungerende, og at de vil stå overfor samme kvotepris som sine konkurrenter i Europa. Regjeringen har tatt initiativ til forhandlinger med Europakommisjonen om tilknytning til EUs kvotemarked gjennom kvotedirektivet artikkel 25. Bestemmelsen åpner for at EU inngår avtaler med tredjeland om gjensidig anerkjennelse av kvoter. I denne omgang tas det sikte på å etablere en avtale som gjelder for perioden 2005–2007.

Utformingen av det norske kvotesystemet ligger nært opp til EUs eget system. Dette er gjort av flere grunner, men det antas også å gjøre det lettere for EU å kunne godta en norsk tilknytning gjennom direktivets artikkel 25. Uansett utfallet av forhandlingene mener Regjeringen at kvoter fra EUs

kvotesystem bør anerkjennes for bruk i det norske kvotesystemet.

4.3 Kvotesystemet revideres før perioden 2008–2012

Kvotesystemet skal bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen fra 2008. Utkast til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser er likevel innrettet mot perioden 2005–2007, og det vil måtte foretas endringer i loven ved utløpet av denne perioden for å tilpasse den til senere perioder.

Departementet legger opp til at hele kvotesystemet gjennomgås før perioden 2008–2012, og at behovet for endringer vurderes. Ved denne gjennomgangen vil man også kunne ta hensyn til de erfaringene som er vunnet gjennom praktiseringen av loven så langt.

5 Høringen sommeren 2004

5.1 Høringsinstansene

Miljøverndepartementet sendte 28. juni 2004 et notat med forslag til lov om kvotehandel med klimagasser på høring. En liste over adressatene er gitt i vedlegg 1. Høringsnotatet ble dessuten lagt ut til allmenn høring på Miljøverndepartementets Internettside. Høringsfristen ble satt til 13. august 2004.

Det kom inn 64 høringsuttalelser. Følgende instanser har avgitt realitetsmerknader til høringsnotatet:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 Finansdepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Landbruksdepartementet
 Direktoratet for naturforvaltning
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Konkurransetilsynet
 Statistisk sentralbyrå
 Enova SF
 Statkraft SF
 Norges forskningsråd
 Buskerud fylkeskommune
 CICERO Senter for klimaforskning
 Det Norske Veritas AS
 Fridtjof Nansens Institutt
 Professor Hans Chr. Bugge og stipendiat Christina Voigt ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo
 Norges landbrukshøgskole
 Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom
 Miljøstiftelsen Bellona
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Prosessindustriens Landsforening
 Energibedriftenes landsforening
 Oljeindustriens Landsforening
 Byggevarerindustriens Forening
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
 Norsk Fjernvarmeforening
 Norsk renholdsverks-forening
 Norges Rederiforbund
 Norges Automobil-Forbund
 Norsk Petroleumsinstitutt
 Norges Bonde- og Småbrukarlag

Kommunenes Sentralforbund – Bedrift
 Hordaland Olje og Gass
 International Emissions Trading Association
 Landsorganisasjonen i Norge
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund og Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund
 Norges Ingeniørorganisasjon
 Hydro Aluminium Rolled Products/Hydro Aluminium Sheet Ingot Casthouse
 Norcem AS
 Verdalskalk AS og Mokado AS
 Statoil ASA
 Gassco AS og Norsk Hydro Produksjon AS
 Borealis AS
 Hydro Polymers AS og Noretyl AS
 Norske Skogindustrier ASA

5.2 Hovedinntrykk fra høringsrunden

5.2.1 Høringsinstansenes syn på kvoteregulering som virkemiddel

Det generelle inntrykket fra høringsrunden er at høringsinstansene stiller seg positive til etableringen av et system for kvotehandel med klimagasser i 2005. Fra høringsuttalelsene siteres følgende:

Statoil ASA:

«Statoil støtter innføring av kvotehandel av CO₂ i Norge fra 2005 koblet opp mot EUs system for kvotehandel. (...) Kvotehandel gir norske virksomheter muligheter til å delta i et system med formål å gi en kostnadseffektiv oppfylling av Kyotoforpliktelsene i Europa og for Norge.»

Statkraft SF:

«Innledningsvis vil vi uttrykke støtte til utforming av et norsk system for kvotehandel som er koblet tett opp til EUs system. I et internasjonalt kvotemarked med mange land og bedrifter som deltagere vil det kunne bli tilstrekkelig likviditet for at klimagassutslipp kan reduseres på en effektiv måte.»

Landsorganisasjonen i Norge:

«LO ser på kvotesystem som et kostnadseffektivt verktøy for å begrense utslipp av klimagasser generelt, og for å kunne oppnå Kyotoforpliktelsene 2008–2012 spesielt.»

Direktoratet for naturforvaltning:

«Direktoratet for naturforvaltning er i hovedsak positiv til forslaget om lov til kvotehandel, da dette vil innebære et ytterligere klimavirkemiddel ovenfor aktuelle bedrifter.»

Fridtjof Nansens Institutt:

«FNI [anser] innføringen av et kvotesystem for klimagassutslipp som per i dag ikke er underlagt virkemiddelbruk, som et skritt i riktig retning.»

Blant høringsinstansene er det først og fremst *Miljøstiftelsen Bellona* som påpeker svakheter ved kvoteregulering som virkemiddel:

«Kvoter er et egnet virkemiddel for å oppnå et gitt utslippsmål, f.eks. Norges Kyotoforpliktelse, på en kostnadseffektiv måte, fordi handel med kvoter sikrer at tiltak med lavest kostnad gjennomføres først. Denne egenskapen er også virkemiddelets svakhet, fordi kvoter dermed ikke gir incitament til mer kostbare teknologisk sprang, som er avgjørende for å oppnå utslippsreduksjoner i den målestokk som FNs klimapanel anbefaler.»

5.2.2 Merknader vedrørende Norges tilknytning til EUs kvotesystem

Blant høringsinstansene som stiller seg positive til kvotehandel, er det en rekke instanser som argumenterer for at EUs kvotedirektiv bør inntas i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Dette synspunktet er svært utbredt blant enkeltbedrifter og organisasjoner i næringslivet.

Prosessindustriens Landsforening uttaler følgende:

«For prosessindustrien og norsk næringsliv for øvrig, vil direkte implementering av direktivet være den klart beste løsningen. Denne løsningen sikrer likebehandling av norsk industri i forhold til europeiske konkurrenter, mens Regeringens forslag om å forhandle fram en bilateral avtale vil skape stor usikkerhet for berørt industri både på kort og lang sikt. Usikkerheten er både knyttet til forhandlingene om en bilateral avtale vil føre fram, og om en slik tilknytningsform vil gi en likebehandling med EU-in-

dustrien ettersom vi blir underlagt en annen lovgivning enn konkurrentene i EU. Det vil også være fare for at slike forhandlinger vil kunne trekke ut i tid slik at deltakelsen i europeisk kvotehandel blir skjøvet ut i det uvisse.»

Uttalelser med vesentlig samme innhold som fra Prosessindustriens Landsforening kommer fra *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Oljeindustriens Landsforening*, *Energibedriftenes landsforening*, *Norsk Fjernvarmeforening*, *Statoil ASA*, *Gassco AS* og *Norsk Hydro Produksjon AS*, *Norske Skogindustrier AS*, *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, *Norges Ingeniørorganisasjon*, *Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund* og *Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund*. *Oljeindustriens Landsforening* framholder i denne sammenheng følgende:

«Et isolert norsk system (...) vil være under kritisk volum for å kunne fungere etter hensikten. Det norske systemet må derfor kobles opp mot et større system, det vil i praksis bety EUs kvotehandel.»

Næringslivets Hovedorganisasjon hevder også at EUs kvotesystem vil øke muligheten for at Kyoto-protokollen trer i kraft, ha en positiv innvirkning på de internasjonale forhandlingene om etablering av klimaforpliktelser for perioden etter 2012 og fungere som en viktig brobygger til USA og Australia. Organisasjonen skriver:

«Når EU nå har brutt med tidligere motstand mot kvotehandel som virkemiddel, bør Norge delta aktivt i utviklingen for å underbygge og befeste kvotehandel som virkemiddel. Regeringens utkast slik det fremkommer i forslaget til lov om kvotehandel, bidrar etter NHOs syn ikke til å støtte opp om EUs nye og konstruktive virkemiddelbruk.»

5.2.3 Merknader vedrørende kvotesystemets omfang

Høringsinstansene har delte meninger om hvilke virksomheter og klimagasser som bør omfattes av kvotesystemet. En rekke enkeltbedrifter og organisasjoner i næringslivet stiller seg negative til høringsnotatets forslag om å unnta fra kvotesystemet utslipp fra bruk av energivarer som omfattes av Stortingets årlige vedtak om CO₂-avgift, samt bruk av naturgass til produksjon av elektrisk kraft hvor produksjonen for det vesentligste drives for levering til andre enn egen eller tilknyttet virksomhet. Disse høringsinstansene legger særlig vekt på at norsk næringsliv bør få tilsvarende rammebetingelser som konkurrentene i Europa, og at norske bedrifter i kraft av å være nettokjøpere av kvoter vil bi-

dra direkte til reduksjoner i utslippene av klimagasser gjennom kjøp av kvoter i det europeiske kvotemarkedet eller gjennom anskaffelse av kreditter fra Den grønne utviklingsmekanismen. Miljøvernorganisasjonene gir uttrykk for at de er fornøyd med forslagene om at sektorer som i dag har CO₂-avgift, holdes utenfor kvotesystemet samt at gasskraftverk holdes utenfor. Disse framhever at ingen forurenser bør få svekkede incitamenter til utslippsreduksjoner i forhold til dagens situasjon. Noen høringsinstanser uttrykker skuffelse over at en betydelig del av prosessindustriens avgiftsfrie utslipp av klimagasser holdes utenfor kvotesystemet, og i stedet reguleres av en forståelse mellom Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening. For en grundigere gjennomgang av høringsuttalelsenes merknader til kvotesystemets omfang vises til kapittel 8.

5.2.4 Merknader vedrørende ambisjonsnivået i forståelsen mellom Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening

Mange høringsinstanser kommenterer ambisjonsnivået som Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening har kommet fram til i fellesskap, og som innebærer at de samlede klimagassutslippene fra bedrifter innen bransjene aluminium og magnesium, ferrolegeringer og karbonprodukter, karbider, andre metaller, sement, lettklinker og isolasjon, mineralgjødsel, oljeraffinerier og petrokjemi ikke skal overstige 13,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2007. Dette ambisjonsnivået vil trekke opp rammene for ambisjonsnivået i kvotesystemet. Blant enkeltbedrifter og organisasjoner i næringslivet er det mange som gir uttrykk for at ambisjonsnivået vil innebære at norsk prosessindustri får strammere rammebetingelser enn tilsvarende industri i Europa. *Prosessindustriens Landsforening* uttaler:

«Da PIL og Miljøverndepartementet kom fram til den felles forståelsen om et ambisjonsnivå i fjor høst, vurderte vi at resultatet ikke ville svekke industriens konkurransevne i en uakseptabel grad. Utviklingen av de nasjonale allokeringsplanene (NAP) i EU-landene har imidlertid vist oss at tildelingene av gratiskvoter til industrien i EU må betegnes som jevnt over sjenerøse. Spesielt har vi merket oss at en rekke land gir 100 % tildeling til prosessutslipp. (...) I etterkant må vi derfor konkludere med at den norske løsningen er en av de strammeste i Europa.»

Uttalelser med vesentlig samme innhold kommer fra *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Norcem AS* og *Hydro Polymers AS* og *Noretyl AS*.

Ingen av enkeltbedriftene og organisasjonene i næringslivet gir likevel uttrykk for at de ønsker at ambisjonsnivået, som det er oppnådd enighet om, skal endres. *Statoil ASA* uttaler tvert i mot:

«Det er etablert en forståelse mellom PIL og Miljøverndepartementet om ambisjonsnivået for virksomheter som var påtenkt å delta i kvotehandel fra 2005 etter Tilleggsmelding til Stortingsmelding 54 (2000–2001) om klimapolitikken (...) Statoil støtter dette opplegget.»

Norges Naturvernforbund og *Natur og Ungdom* mener at prosessindustrien burde fått strammere rammebetingelser:

«Vi mener at ambisjonsnivået i avtalen med PIL og i kvotesystemet er svært svakt. (...) Som et minstemål bør man legge seg på det som Ap og Sp foreslo i debatten våren 2002, nemlig at utslippene skulle ligge på 11,8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.»

Gassco AS og *Norsk Hydro Produksjon AS* er særlig opptatt av fastsettelsen av et ambisjonsnivå for gassraffinerier og ilandføringsterminaler for olje og gass som ikke inngår i ambisjonsnivået på 13,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter:

«Fastsettelsen av ambisjonsnivå og tildelingen av kvoter må (...) etter vår mening baseres uavkortet på de prognoser som er gitt i «Hvitbok om klimagassutslipp fra norsk landbasert prosessindustri», samt de data som ble formidlet til MD våren 2004.»

Miljøstiftelsen Bellona reagerer på at utslippstaket i kvotesystemet ikke er angitt i høringsnotatet og uttaler:

«Bellona mener Regjeringen bør inkludere et spesifikt utslippstak i lovforslaget. Som et minimumskrav må dette taket innebære en nedtrapping av utslippene som bringer sektorene i kvotesystemet ned mot sin andel av Norges Kyotoforpliktelse.»

Synspunktet får tilslutning fra *Naturvernforbundet* og *Natur og Ungdom*.

Fridtjof Nansens Institutt etterlyser prognoser for prosessindustriens utslipp i 2007:

«Siden det ikke oppgis hva som ville vært forventet utslippnivå i 2007 uten et kvotesystem, er det vanskelig å vurdere hvorvidt (...) ambisjonsnivået faktisk innebærer tilleggsreduksjoner av utslipp.»

Professor Hans Chr. Bugge og stipendiat Christina Voigt ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo gir uttrykk for at samlet kvotemengde bør fastsettes på bakgrunn av en åpen prosess der publikum har anledning til å bli hørt.

5.2.5 Merknader vedrørende uformingen av kvotesystemet i perioden 2008–2012

Svært mange av høringsinstansene er opptatt av valget av klimavirkemidler for perioden 2008–2012. Så vel enkeltbedrifter, organisasjoner i næringslivet, forskningsinstitusjoner og ideelle organisasjoner etterlyser føringer for virkemiddelbruken i perioden 2008–2012.

Næringslivets Hovedorganisasjon påpeker at Tilleggsmeldingen forutsatte

«at man fra 2008 skulle få et bredest mulig kvotesystem som omfattet alle seks klimagasser og så mange sektorer som mulig for å sikre at Norge oppfylte sine Kyoto-forpliktelser. (...) Forutsetningen var dessuten at et norsk system skulle knyttes til internasjonale regimer for kvotehandel.»

Organisasjonen uttaler følgende:

«NHO regner med at dette siktemålet fremdeles gjelder, men når Regjeringen unnlater å omtale dette i premissene skaper forslaget om bilateral avtale med EU usikkerhet om videre utforming av det norske kvotesystemet fra 2008 til 2012.»

Tilsvarende synspunkter framføres av en rekke andre bedrifter og organisasjoner i næringslivet. *Prosessindustriens Landsforening, Energibedriftenes landsforening, Hordaland Olje og Gass og Statkraft SF* er særlig opptatt av at de framtidige rammebetingelsene for energiproduksjon fra naturgass avklares. *Oljeindustriens Landsforening* uttaler at de forutsetter at også offshoresektoren inkluderes i kvotesystemet fra 2008, og framholder følgende:

«OLF mener at prinsippet om at ingen utslipp skal falle inn under flere virkemidler samtidig bør opprettholdes også etter 2007.»

Fra *Statoil ASAs* uttalelse gjengis følgende:

«Skal vi legge til rette for investeringer i milliardklassen i installasjoner som skal operere i flere tiår, er vi avhengig av forutsigbarhet over

lengre tid. Det betyr at Norge må følge EU etter hvert som deres system for kvotehandel utvikles videre.»

CICERO – Senter for klimaforskning uttaler:

«For samfunnet generelt og for næringslivet spesielt er langsiktige forventninger langt viktigere enn hendelser fra år til år, og det er derfor ikke tilfredsstillende at lovforslaget lar muligheter gå fra seg til å signalisere hva som vil skje etter 2007. Signaler om framtidige rammebetingelser bør gies i god tid før Kyoto-periodens oppstart slik at de berørte bedriftene har best mulig grunnlag for å treffe langsiktige investeringsbeslutninger.»

Også *professor Hans Chr. Bugge og stipendiat Christina Voigt* ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo, *Fridtjof Nansens Institutt* og *Statistisk sentralbyrå* argumenterer for at loven eller premissene bør si mer om perioden 2008–2012. *Statistisk sentralbyrå* uttaler:

«Myndighetene bør (...) signalisere allerede nå at man ser for seg en betydelig strammere tildeling av kvoter (aller helst auksjonering ...) i Kyoto-perioden.»

Også *Konkurransetilsynet* og *Handels- og Service næringens Hovedorganisasjon* gir uttrykk for at systemet med gratistildeling ikke bør videreføres.

Norges Naturvernforbund og *Natur og Ungdom* uttaler:

«Den norske kvoteloven må sikre at petroleumssektoren og andre sektorer som i dag har CO₂-avgift holdes utenfor også etter 2008 og at CO₂-avgiften fortsatt beholdes for disse sektoren[e].»

5.2.6 Øvrige merknader

Flere av høringsinstansene har kommentarer som gjelder tildelingen av kvoter, adgangen til å bruke utslippsenheter som stammer fra de prosjektbaserte mekanismene under Kyotoprotokollen til oppfyllelse av kvoteplikten og beskatningen av kvoter. Kun et fåtall av høringsinstansene tar opp spørsmål som knytter seg til opprettelse og drift av Det norske registeret for klimakvoter, oppgjør av kvoteplikten, rapportering og kontroll samt straff og administrative sanksjoner. Miljøverndepartementet har likevel mottatt enkelte gode tekniske innspill på noen av disse feltene.

Del III
Et nasjonalt kvotesystem for klimagasser

6 Internasjonale rammer for et kvotesystem

6.1 Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen

6.1.1 Bakgrunn

Det nasjonale systemet for kvotehandel må kunne innpasses innenfor rammene av Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Protokollen vil først og fremst gi rammer fra 2008, men en del av regelverket under denne vil være relevant i forhold til elementer i det systemet som foreslås allerede fra 2005. Dette gjelder blant annet bruk av utslippsenheter fra Kyoto-mekanismene og etablering av et kvoteregister (se omtale av disse elementene under). Konvensjonen og protokollen, samt regelverket under protokollen, er tidligere beskrevet i flere dokumenter til Stortinget. Det vises i denne sammenheng spesielt til St.prp. nr. 49 (2001–2002) Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992. Her omtales og utdypes derfor først og fremst de elementene som har betydning for kvotesystemet fra 2005–2007.

Kyotoprotokollen inneholder blant annet følgende hovedelementer:

- Spesifikke utslippsforpliktelser for industrilandene som er differensiert mellom de enkelte landene. Målet er å redusere industrilandenenes samlede utslipp av klimagasser med minst 5 prosent i forhold til 1990-nivået i perioden 2008–2012. Utslippsforpliktelsene omfatter de seks viktigste typene klimagasser samlet: karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF₆).
- Inkludering av opptak av klimagasser med bestemmelser om at netto bindingseffekter på arealer med skogreising, nyplantning og avskoging utført etter 1990, skal regnes med i oppfyllelse av utslippsforpliktelsene. Opptak av klimagasser gjennom andre aktiviteter kan under visse betingelser også regnes med.
- Åpning for parter til å kunne oppfylle utslippsforpliktelsene i fellesskap.
- Fleksibilitet i gjennomføringen av utslippsforpliktelsene gjennom bruk av de såkalte Kyoto-

mekanismene: handel med utslippskvoter mellom industriland, prosjektsamarbeid mellom industriland (felles gjennomføring) og prosjektsamarbeid mellom industriland og utviklingsland (Den grønne utviklingsmekanismen). Bruk av Kyoto-mekanismene skal være et supplement til nasjonale tiltak.

- Det skal gjennomføres virkemidler og tiltak for å redusere utslipp og øke opptak av klimagasser. Dette skal gjøres i tråd med landenes forutsetninger, og det er gitt en liste over sektorer og i noen tilfeller politikkområder som skal omfattes.
- Det er utarbeidet prosedyrer for å håndtere tilfeller av manglende etterlevelse av protokollens bestemmelser.
- Bestemmelse om oppstart av forhandlinger om nye forpliktelser for tiden etter 2012 senest innen 2005.
- Utslippskvoter som ikke brukes til overholdelse av et lands forpliktelser i 2008–2012, kan med noen begrensninger spares til senere perioder.
- Landene skal ha vist demonstrerbar framgang innen 2005 når det gjelder å nå sine forpliktelser.

Etter at Kyotoprotokollen ble vedtatt, har det vært forhandlet om regler og retningslinjer for gjennomføring av protokollen, inkludert regler og retningslinjer for bruk av Kyoto-mekanismene. På den sjuende partskonferansen under Klimakonvensjonen i november 2001 ble det oppnådd enighet om slike regler og retningslinjer. Beslutningene er oversendt med anbefaling om vedtak på det første partsmøtet under Kyotoprotokollen. Forståelsen er at disse tekstene skal vedtas i uforandret form. Vedtakene skal ikke legges fram til ratifikasjon i de enkelte landene. De har likevel stor betydning for gjennomføringen av protokollen og har av mange industriland blitt oppfattet som avgjørende for ratifikasjon av protokollen.¹

¹ Fullstendige beslutningstekster finnes i rapporten fra den sjuende partskonferansen i Klimakonvensjonens dokument FCCC/CP/2001/13 og dens tillegg FCCC/CP/2001/13/Add. 1, FCCC/CP/2001/13/Add. 2, FCCC/CP/2001/13/Add. 3 og FCCC/CP/2001/13/Add. 4.

6.1.2 Nærmere om enkelte elementer i protokollen

Virkemidler og tiltak

Protokollen forplikter industrilandene til å iverksette og/eller videreutvikle virkemidler og tiltak. Slike virkemidler og tiltak skal imidlertid kunne tilpasses den enkelte partens nasjonale forhold. Dette innebærer at alle parter står fritt i valget av virkemidler. Partsmøtet vil senere kunne vurdere behovet for koordinering av virkemidler og tiltak mellom partene. Et nasjonalt system for kvotehandel fra 2005 kan rapporteres under denne forpliktelsen.

Oppfyllelse av forpliktelsene i fellesskap («bobler»)

Industrilandene vil ifølge protokollen kunne oppfylle utslippsforpliktelsene i fellesskap gjennom å inngå avtaler der utslippsforpliktelsene kan omfordelles mellom partene. Det skal framkomme av avtalen hvordan forpliktelsene omfordelles, og samlet forpliktelse for avtalepartene skal ikke innebære høyere utslipp enn summen av partenes forpliktelser under protokollen.

Slike avtaler skal innrapporteres sammen med partenes ratifikasjonsdokumenter og skal gjelde ut perioden 2008–2012. Skulle partene i en slik avtale ikke oppnå sitt samlede nivå på utslippsreduksjoner, skal hver enkelt part være ansvarlig for sitt eget utslippsnivå slik dette framkommer av avtalen. Hvis parter opptrer i fellesskap innenfor rammen av en regional organisasjon for økonomisk integrasjon (som for eksempel EU), skal eventuelle endringer i sammensettingen av organisasjonen ikke endre eksisterende forpliktelser under protokollen.

Det europeiske fellesskap og EUs medlemsland innrapporterte en slik avtale om omfordeling av utslippsforpliktelsene ved innlevering av ratifikasjonsdokumentene den 31. mai 2002. Denne gjelder kun de daværende 15 EU-medlemmene. De ti nye medlemmene er ikke med i boblen og har individuelle forpliktelser for 2008–2012, slik tilfellet er for Norge.

Kyoto-mekanismene

Kyoto-mekanismene omfatter prosjektsamarbeid mellom industriland (felles gjennomføring), handel med utslippskvoter mellom industriland og prosjektsamarbeid mellom industriland og utviklingsland (Den grønne utviklingsmekanismen). Kyoto-mekanismene er nærmere beskrevet i blant annet St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen), St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggs melding til St.meld. nr. 54 Norsk klimapoli-

tikk (Tilleggs meldingen om klima) og St.prp. nr. 49 (2001–2002). I lovforslaget legges det opp til at kvotesystemet fra 2005–2007 åpner for bruk av sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen.

Protokollen er ikke detaljert når det gjelder regelverket for Kyoto-mekanismene og kriterier for at en part kan bruke utslippsenheter fra Kyoto-mekanismene mot utslippsforpliktelsene. Partene oppnådde i 2001 enighet om mer detaljert regelverk, inkludert prinsipper, regler og retningslinjer for mekanismene. Dette regelverket er nærmere beskrevet i St.prp. nr. 49 (2001–2002). For at nasjonale kvotesystemer som kobles opp mot hverandre, skal kunne få godkjent transaksjoner (kjøp eller salg) under Kyotoprotokollen, må slike transaksjoner foregå i henhold til dette internasjonale regelverket. Det norske kvotesystemet utformes slik at det vil være i overensstemmelse med dette regelverket, og at transaksjoner dermed kan være gyldige under Kyotoprotokollen.²

Etablering av et nasjonalt kvoteregister, som er et av kravene i det internasjonale regelverket, vil bli gjort i forbindelse med innføringen av det nasjonale kvotesystemet fra 2005.

6.2 EUs kvotedirektiv

6.2.1 Hovedinnholdet i EUs kvotedirektiv

Direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet) forutsetter at det etableres et system for kvotehandel med klimagasser i EU i 2005, med det formålet å redusere EUs utslipp av klimagasser på en kostnadseffektiv måte.

Omfang

EUs kvotesystem skal ved oppstarten omfatte utslipp av CO₂ fra nærmere angitte typer virksomhet.

² Hver part har gjennom sin forpliktelse under Kyotoprotokollen påtatt seg et tak for utslipp som medfører at parten har anledning til å slippe ut et bestemt antall tonn CO₂-ekvivalenter («assigned amount»). Slike enheter kalles «assigned amount unit» (AAU). For hvert tonn CO₂-ekvivalenter som partene får godskrevet som følge av netto opptak av klimagasser, får parten en såkalt «removal unit» (RMU). I tillegg kan parten erverve seg sertifiserte utslippsenheter, eller «certified emission reduction» (CER), fra prosjektaktiviteter under Den grønne utviklingsmekanismen og utslippsreduksjoner, eller «emission reduction units» (ERU), fra felles gjennomføringsprosjekter. Alle enhetene kan anvendes mot partenes utslippsforpliktelser, og alle enhetene kan fritt overføres mellom partene hvis partene oppfyller kriteriene for bruk av Kyoto-mekanismene.

De kildene som omfattes er energianlegg, oljeraffinerier, koksverk, visse typer anlegg for bearbeidning av malm, anlegg for produksjon av støpejern og stål, anlegg for produksjon av sement, kalk-, glass- og glassfiberproduksjon, anlegg for produksjon av keramiske produkter og anlegg for produksjon av papirmasse, papir og papp (jf. vedlegg I til direktivet). Direktivet angir en rekke kapasitetsgrenser, slik at det bare omfatter anlegg over en viss kapasitet. Direktivet legger opp til at Europakommisjonen skal gjennomgå kvotesystemet innen henholdsvis 31. desember 2004 og 30. juni 2006 og blant annet vurdere om systemet bør utvides til å omfatte flere utslippskilder og flere klimagasser (jf. artikkel 30).

Kvotesystemet skal i utgangspunktet være et obligatorisk system både for landene og for bedriftene. Direktivet åpner imidlertid for at Kommisjonen kan tillate nasjonale tilpasninger med hensyn til kvotesystemets omfang.

Medlemslandene kan søke om at Kommisjonen midlertidig unntar enkeltanlegg fra kvotesystemet, såkalt «opt-out», i perioden 2005–2007 (jf. artikkel 27). Betingelsene er at utslippene fra de relevante anleggene, som en følge av nasjonale virkemidler, begrenses like mye som om de var omfattet av kvotesystemet, at anleggene underlegges overvåknings-, rapporterings- og verifikasjonskrav, og at de ilegges sanksjoner hvis de ikke oppfyller nasjonale krav. Kommisjonen skal videre sikre at «opt-out» ikke benyttes på en måte som forårsaker konkurransevridning i det indre markedet.

Fra 2008 kan enkeltland etter samtykke fra Kommisjonen inkludere ytterligere aktiviteter, anlegg og gasser i kvotesystemet, såkalt «opt-in» (jf. artikkel 24). Allerede fra 2005 kan medlemslandene inkludere anlegg som driver virksomhet som omfattes av direktivet, men som ikke oppfyller direktivets krav med hensyn til kapasitet.

Fastsettelse av samlet kvotemengde og tildeling til enkeltanlegg

Direktivet krever at hver medlemsstat forut for perioden 2005–2007, og hver etterfølgende femårsperiode, legger fram en nasjonal allokeringssplan der staten angir den samlede mengden kvoter den vil tildele i den kommende perioden og samtidig spesifiserer hvordan kvotene skal tildeles (jf. artikkel 9).

Kvotedirektivet inneholder elleve kriterier som kan eller skal legges til grunn ved utformingen av de nasjonale allokeringssplanene (jf. vedlegg III til direktivet). Kriteriene retter seg dels mot fastsettelsen av samlet kvotemengde, dels mot fordeling av

kvoter mellom ulike sektorer og dels mot tildeling av kvoter til det enkelte anlegget:

- Ved fastsettelse av samlet kvotemengde skal landene ta hensyn til sin egen utslippsforpliktelse etter Kyotoprotokollen og EUs byrdefordeling, faktiske og forventede framskritt mot oppfyllelse av denne forpliktelsen, potensialet for utslippsreduksjoner fra anlegg som omfattes av kvotesystemet, behovet for å unngå urimelig forskjellsbehandling mellom sektorer samt annen fellesskapslovgivning.
- Ved fordeling av kvotene mellom sektorer skal landene unngå urimelig forskjellsbehandling mellom sektorer. I tillegg kan landene ta hensyn til potensialet for utslippsreduksjoner fra anlegg som omfattes av kvotesystemet, annen fellesskapslovgivning samt konkurranse fra land utenfor EU.
- Ved fordeling av kvotene mellom enkeltanlegg skal landene unngå urimelig forskjellsbehandling mellom selskaper og sikre at nykommere kan delta i kvotesystemet. I tillegg kan landene tilgodese tidlig innsats, for eksempel gjennom anvendelsen av referansepunkter i form av såkalte «benchmarks». Landene kan også ta hensyn til ren teknologi.

Kommisjonen har utarbeidet retningslinjer for anvendelsen av kriteriene i vedlegg III (jf. KOM (2003)830).

Vedlegg III til kvotedirektivet inneholder ingen uttømmende oversikt over kriterier som medlemslandene lovlig kan benytte ved utformingen av de nasjonale tildelingsplanene. Landene har frihet til også å anvende andre objektive og transparente kriterier.

I henhold til kvotedirektivet skal landenes nasjonale allokeringssplaner for 2005–2007 legges fram for offentligheten, samt sendes til de andre medlemsstatene og til Kommisjonen som skal godkjenne planene (jf. artikkel 9). De 15 medlemslandene som var medlemmer før EUs utvidelse østover skulle gjøre dette senest 31. mars 2004, mens de ti nye medlemslandene hadde frist til 1. mai. Endelig beslutning om samlet kvotemengde og tildeling til enkeltvirksomheter for 2005–2007 skulle treffes senest 1. oktober 2004 (jf. artikkel 11). Per 20. oktober 2004 hadde 24 av EUs medlemsland levert nasjonale allokeringssplaner til Kommisjonen. Kommisjonen hadde vurdert og godkjent 16 planer, mens åtte planer ikke var ferdigbehandlet.

Direktivet åpner i liten grad for salg av kvoter ved tildeling. I perioden 2005–2007 skal minst 95 prosent av kvotene tildeles vederlagsfritt, og i pe-

I boks 6.1 gjengis de elleve kriteriene i EUs kvotedirektiv vedlegg III i sin helhet.

Boks 6.1 EUs kvotedirektiv vedlegg III

Kriterier for nasjonale tildelingsplaner som omtalt i artikkel 9, 22 og 30.¹

- 1) Den samlede mengden kvoter som tildeles for den gjeldende perioden, skal på den ene siden være i overensstemmelse med medlemslandenes forpliktelse til å begrense sine utslipp etter beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen, under hensyn til den andel som disse kvotene utgjør av de samlede utslipp i forhold til utslippene fra kilder som ikke er omfattet av dette direktivet, og på den andre siden den nasjonale energipolitikken, og skal være i overensstemmelse med det nasjonale programmet for å motvirke klimaendringer. Den samlede mengden kvoter som skal tildeles, skal ikke være større enn den mengden som forventes å være nødvendig med henblikk på en nøye anvendelse av kriteriene i dette vedlegget. Innen 2008 skal mengden av kvoter være tilpasset bestrebelsene på å nå eller overoppfylle hver enkelt medlemslands mål som fastsatt i beslutning 2002/358/EF og i Kyotoprotokollen.
- 2) Den samlede mengden kvoter som tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen av de faktiske og forventede framskritt fram mot oppfyllelsen av medlemslandenes bidrag til Fellesskapets forpliktelse i medhold av beslutning 93/389/EØF.
- 3) Den mengden kvoter som tildeles, skal være i overensstemmelse med det potensialet, herunder det teknologiske potensialet, som de anlegg som er omfattet av denne ordningen, har med hensyn til å redusere utslippene. Medlemslandene kan basere sin kvotetildeling på de gjennomsnittlige klimagassutslipp per produsert enhet innenfor hver aktivitet og de framskritt som kan gjøres innenfor disse aktivitetene.
- 4) Planen skal være i overensstemmelse med annen relevant fellesskapslovgivning og – foranstaltninger. Det bør tas hensyn til uunngåelige økninger i utslippene som følge av nye lovfestede krav.
- 5) Planen skal ikke diskriminere mellom selskaper eller sektorer på en slik måte at visse virksomheter eller aktiviteter begunstiges utilbørlig, jf. kravene i traktaten, spesielt artikkel 87 og 88.
- 6) Planen skal inneholde opplysninger om hvordan nykommere vil kunne delta i fellesskapets kvotesystem i det aktuelle medlemslandet.
- 7) Planen skal tilgodese en tidlig innsats og skal inneholde opplysninger om hvordan det vil bli tatt hensyn til en slik innsats. Medlemslandene kan ved utarbeidelse av deres nasjonale tildelingsplaner anvende såkalte "benchmarks" utdelt i referansedokumenter om de beste tilgjengelige teknikker, og disse "benchmarks" kan inneholde et element der en tar hensyn til en tidlig innsats.
- 8) Planen skal inneholde opplysninger om hvordan det tas hensyn til ren teknologi, herunder energieffektive teknologier.
- 9) Planen skal inneholde bestemmelser om hvordan offentligheten kan komme med kommentarer, og opplysninger om hvordan disse kommentarene vil bli tatt i betraktning før det treffes avgjørelse om tildeling av kvoter.
- 10) Planen skal inneholde en liste over anlegg som er omfattet av dette direktivet, og over de kvotemengdene som det legges opp til å tildele til hvert enkelt anlegg.
- 11) Planen skal inneholde opplysninger om hvordan det tas hensyn til konkurranse fra land/enheter utenfor EU.

¹ Uautorisert oversettelse.

rioden 2008–2012 skal minst 90 prosent av kvotene tildeles vederlagsfritt (jf. artikkel 10).

Handel med kvoter og kobling til andre kvotesystemer

Kvotene skal kunne omsettes fritt innen EU-området uten nærmere anerkjennelse eller avtale mel-

lom de enkelte landene i unionen (jf. artikkel 12). Land utenfor EU med egne kvotesystemer vil kunne koble seg til EU-systemet etter en prosedyre med gjensidig anerkjennelse av kvoter (jf. artikkel 25).

Ved overføring av EU-kvoter fra 2008 vil det følge et likt antall kvoter som er gyldige under Kyotoprotokollen. Rent teknisk vil dette skje ved at de

kvotene som tildeles vil være merket både med identifikasjonskoder som viser at de er EU-kvoter, og koder som viser at de er gyldige under protokollen. Overføring av kvoter mellom to bedrifter i ulike land vil dermed simultant bety at det overføres kvoter mellom de to landene. Slik simultanoverføring vil imidlertid bare kunne finne sted hvis begge parter som er involvert i handelen, oppfyller kravene for å kunne delta i kvotehandel under Protokollen.

Overvåking, rapportering, verifikasjon og sanksjoner

Det påligger driftslederne hvert år å levere dokumentasjon for utslippsmengden det foregående år (jf. artikkel 14). Rapportene fra anleggene må verifiseres senest 31. mars (jf. artikkel 15). Det er ikke et krav at verifikasjonen utføres av en uavhengig tredjepart. Også forurensningsmyndigheten i et land kan verifisere utslippsrapporter. En driftsleder som ikke har levert en utslippsrapport innen fristen, eller per 31. mars har levert en rapport som ikke er vurdert som tilfredsstillende, mister retten til å overdra kvoter (jf. artikkel 15).

Driftsledere må innen 30. april innlevere kvoter til myndighetene tilsvarende sine utslipp av CO₂ det foregående året (jf. artikkel 12). Den som ikke leverer tilstrekkelig antall kvoter til dekning av utslippene det foregående året, må betale overtredelsesgebyr på 40 Euro per manglende kvote. Fra 2008 vil gebyret øke til 100 Euro (jf. artikkel 16). Betaling av gebyr fritar ikke for forpliktelsen til å innlevere kvoter svarende til utslippene.

Direktivet innebærer også at navnene på driftsledere som ikke har sørget for å innlevere tilstrekkelig antall kvoter, skal offentliggjøres (jf. artikkel 16).

Under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen er det allerede utarbeidet meget omfattende retningslinjer for beregning av utslipp og opptak, samt for rapportering. I tråd med kvotedirektivet artikkel 14 har Kommisjonen utformet retningslinjer for utarbeidelse av utslippstall og rapportering fra de kvotepliktige anleggene (Kommisjonens beslutning (2004/156/EF) av 29. januar 2004 om retningslinjer for overvåking og rapportering av klimagassutslipp i medhold av Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF). Det er lagt vekt på at retningslinjene skal være konsistente med regelverket under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, selv om de bare dekker en del av utslippene som omfattes av disse avtalene.

Bruk av utslippsenheter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene

Kvotedirektivet ble endret ved direktiv om endringer i direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap, vedrørende Kyotoprotokollens prosjektbaserte mekanismer (mekanisedirektivet). Det er gjennom mekanisedirektivet åpnet for at landene kan konvertere sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen til EU-kvoter som kan benyttes i EUs kvotesystem fra 2005. Fra 2008 blir det også adgang til å konvertere utslippsenheter fra felles gjennomføring til EU-kvoter.

Utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen som har blitt brukt av en driftsleder i perioden 2005–2007, skal kanselleres. De kan ikke brukes i forhold til utslippsforpliktelsene under Kyotoprotokollen, siden de allerede vil være brukt til å svare for utslipp i 2005–2007.

Bruk av utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring i kvotesystemet er fra 2008 tillatt opp til en viss prosent av tildelingen til hver kvotepliktig enhet. Det enkelte landet skal selv spesifisere dette prosenttaket i den nasjonale allokeringsplanen.

Adgangen til å benytte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring underlegges noen kvalitative begrensninger:

- Direktivet åpner ikke for bruk av kreditter fra kjernekraftprosjekter i henhold til det internasjonale regelverket for Kyoto-mekanismene.
- Direktivet åpner ikke for bruk av kreditter fra prosjekter knyttet til opptak gjennom skog og arealbruk fra 2005. I forbindelse med gjennomgangen av Kvotedirektivet i 2006 bes imidlertid Kommisjonen om å utarbeide forslag til løsninger på noen spesifiserte elementer som muliggjør at utslippsenheter fra denne typen prosjekter kan anvendes fra 2008.
- Landene må ved godkjenning av vannkraftprosjekter med produksjonskapasitet over 20 megawatt, sørge for at relevante internasjonale kriterier og retningslinjer – herunder kriterier og retningslinjer fra Verdenskommisjonen for dammer – respekteres.

Bruk av utslippsenheter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen eller felles gjennomføring i land og sektorer som omfattes av EUs kvotesystem, er regulert særskilt. Hvis slike prosjekter direkte reduserer eller begrenser utslipp fra anlegg som omfattes av kvotedirektivet, vil kvoter fra disse prosjektene bare kunne utstedes hvis likelydende

antall EU-kvoter kanselleres av driftslederen for anlegget. Likeledes, hvis slike prosjekter indirekte reduserer eller begrenser utslipp fra anlegg som omfattes av kvotedirektivet, vil kvoter fra disse prosjektene bare kunne utstedes hvis likelydende antall EU-kvoter kanselleres fra vertslandets nasjonale register. Utslippsenheter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen eller felles gjennomføring i land og sektorer som omfattes av EUs kvotesystem, kan bare konverteres til bruk i EU-systemet fram til 31. desember 2012.

Direktivet åpner ikke for at de kvotepliktige fra 2005 skal kunne få godskrevet kvoter for prosjekter innenlands som leder til utslippsreduksjoner fra ut-

slippskilder som ikke omfattes av kvotedirektivet. Kommisjonen skal imidlertid vurdere behovet for endring ved evalueringen av kvotedirektivet i 2006.

6.2.2 Perioden 2005–2007 – en prøvefase

Direktivet legger opp til at Kommisjonen senest 30. juni 2006 skal utarbeide en rapport om direktivets anvendelse der behovet for endringer blant annet skal vurderes (jf. artikkel 30). Kvoidirektivet er ikke begrenset til bare å gjelde perioden 2005–2007, og denne perioden omtales gjerne som en prøvefase.

7 Lovens formål

Det norske kvotesystemet skal være ett blant flere virkemidler for å gjennomføre Regjeringens klimapolitikk. Den foreslåtte avgrensningen av kvotesystemet innebærer at systemet i perioden 2005–2007 vil rette seg mot CO₂-utslipp fra kilder som i dag i liten grad har incentiver til å begrense sine utslipp.

Departementet mener at klimakvotelovens hovedformål må være å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte, og at dette bør komme til uttrykk i en egen formålsbestemmelse.

Handel med utslippskvoter kan sees på som en videreutvikling av dagens system med bruk av både avgifter og utslippstillatelser etter forurensningsloven. Et kvotesystem gir i prinsippet god sikkerhet for at et nasjonalt fastsatt mål om begrensninger i utslipp fra virksomhet som omfattes av systemet nås til fastsatt tid. Dette skyldes at myndighetene i utgangspunktet kan fastsette den totale utslippsmengden som skal tillates fra virksomhet som omfattes av kvotesystemet. Ved tradisjonell konsesjonsbehandling etter forurensningsloven gis den enkelte bedriften tillatelse til å slippe ut en viss mengde av et forurensende stoff. Kravene i tillatelsen må overholdes av bedriften. I et system for kvotehandel gis det adgang til å omsette utslippsrettigheter. Sikkerheten for at de samlede kvotepliktige utslippene begrenses i tråd med et fastsatt mål er imidlertid den samme som ved tradisjonelle utslippskonsesjoner.

Styringseffektivitet er et viktig hensyn for perioden 2008–2012, der Norge har et kvantitativt mål gjennom den internasjonale forpliktelsen under Kyotoprotokollen. For perioden 2005–2007 har ikke Norge noen absolutt klimaforpliktelse, så målsettingen om klimagassreduksjoner i kvotesystemet for denne perioden vil derfor ta utgangspunkt i behovet for reduksjoner i forhold til utslippsforpliktelsen under protokollen.

Samtidig som kvoteregulering gir god sikkerhet for oppnåelsen av et fastsatt utslippsmål, og slik sett er et styringseffektivt virkemiddel, vil kvotehandel kunne være mer kostnadseffektivt enn tradisjonell konsesjonsregulering. Handel med utslippskvoter har likhetstrekk med avgifter fordi forurenser stilles overfor en kostnad knyttet til bruk eller produksjon av varer med forurensende utslipp, enten ved at den kvotepliktige må kjøpe kvoter eller gjennom kostnaden ved å bruke kvoter som alternativt kunne vært solgt. Et velfungerende kvotesystem uten restriksjoner på omsetningen av kvoter vil gi aktørene i markedet incentiver til å omsette kvoter helt til kostnadene ved ytterligere tiltak for å redusere utslippene er utjevnet.

Jo flere utslippskilder som inkluderes i kvotesystemet, og jo større ulikhetene med hensyn til tiltakskostnader er mellom de enkelte forurensningskildene, desto større kan kostnadsbesparelsene knyttet til utslippsreducerende tiltak bli, sammenlignet med at utslippskilder reguleres gjennom mindre fleksible virkemidler enn et kvotesystem. Blant annet legges det derfor opp til at det nasjonale kvotesystemet knyttes opp mot EUs kvotemarked. Med et effektivt felleseuropeisk marked for handel med utslippskvoter vil kvoteprisen i Norge svare til kvoteprisen i EU.

Departementet ønsker å unngå at virksomhet som ventes å være lønnsom med en internasjonal kvotepris i Kyoto-perioden, nedlegges på grunn av særlig høye klimakostnader før 2008. Kvotesystemet vil likevel skjerpe virkemiddelbruken overfor den berørte industrien, som hittil bare i liten grad har hatt klimavirkemidler. Kvotesystemet vil innebære et skritt i retning av likebehandling mellom ulike utslippskilder.

8 Omfanget av kvotesystemet

8.1 Avgrensningen av kvotepliktige utslipp

Regjeringen foreslår at det norske kvotesystemet for 2005–2007 skal omfatte utslipp av CO₂ som ikke har CO₂-avgift og som ville fått kvoteplikt i henhold til EUs kvotedirektiv. Som det går fram av § 3 i lovforslaget, innebærer dette at det blir kvoteplikt for virksomheter innenfor følgende bransjer:

- energiproduksjon (i praksis først og fremst bruk av naturgass til energiformål blant annet i gasskraftverk og innenfor bransjene ilandføring av olje og gass, gassraffinering og petrokjemi)
- oljeraffinering
- produksjon av koks
- produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm
- produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter

I 1990 utgjorde disse CO₂-utslippene vel fire millioner tonn, eller snaut 8 prosent av Norges samlede klimagassutslipp. I 2001 hadde utslippene som vil bli omfattet av kvotesystemet, økt til vel 5,6 millioner tonn, eller ca. 10 prosent av totalen. I 2003 utgjorde disse utslippene om lag 6,1 millioner tonn CO₂, eller i underkant av 11 prosent av Norges samlede klimagassutslipp. De kvotepliktige utslippenes andel av Norges samlede utslipp ventes imidlertid å bli høyere i 2005–2007, fordi en blant de kvotepliktige finner virksomheter som er i sterk vekst; dette gjelder ikke minst gassraffinerier og ilandføringsanlegg. Vedlegg 2 gir en oversikt over hvilke bedrifter som på bakgrunn av lovforslaget § 3 forventes å bli omfattet av kvotesystemet fra 2005.

Omfanget av det tidlige kvotesystemet må sees i sammenheng med at Miljøverndepartementet har inngått en overenskomst med prosessindustrien som sikrer utslippsreduksjoner også i sektorer uten CO₂-avgift som ikke vil bli omfattet av kvotesystemet. Overenskomsten gjelder utslipp av alle seks typer klimagasser som dekkes av Kyotoprotokollen. Sammen med det tidlige kvotesystemet innebærer denne overenskomsten at det innføres nye virkemidler for like mange utslippskilder og med like sterkt ambisjonsnivå som Regjeringen la opp til i St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.

meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen om klima). Sammen med det tidlige kvotesystemet dekker det tallfestede utslippsmålet i overenskomsten utslipp som i 2001 utgjorde over 15 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, eller om lag 27 prosent av de norske klimagassutslippene. Tilsvarende tall for 2003 er fjorten millioner tonn og i underkant av 25 prosent. Overenskomsten mellom Regjeringen og prosessindustrien er nærmere omtalt i kapittel 4. 2. 2, og av vedlegg 2 framgår det hvilke bedrifter som er omfattet av overenskomsten.

Vedlegg I til EUs kvotedirektiv angir hvilke typer virksomhet i EU som vil få kvoteplikt for sine CO₂-utslipp fra 2005¹. Dette er:

- energianlegg med innfyrt effekt på over 20 megawatt (unntatt anlegg for brenning av farlig eller kommunalt² avfall)
- oljeraffinerier
- koksverk
- sinterverk og anlegg for røsting av malm
- anlegg for jern- og stålproduksjon med kapasitet på minst 2,5 tonn per time
- sementprodusenter med kapasitet på minst 500 tonn per dag
- kalkprodusenter med kapasitet på minst 50 tonn per dag
- produsenter av glass og glassfiber med smeltekapasitet på minst 20 tonn per dag
- produsenter av keramiske produkter med kapasitet på minst 75 tonn eller fire kubikkmeter per dag
- produsenter av papirmasse
- produsenter av papir og papp med kapasitet på minst 20 tonn per dag

Direkte anvendt på norske forhold ville disse kriteriene ha medført kvoteplikt for om lag 30 prosent av de norske klimagassutslippene. Av dette ville om lag 20 prosentpoeng vært utslipp fra energianlegg

¹ Betegnelsene er noe forenklet. For nøyaktige betegnelser vises til kvotedirektivets vedlegg I.

² Med kommunalt avfall menes husholdningsavfall og liknende avfall, for eksempel avfall fra kontorer og forretningsvirksomhet.

på kontinentalsokkelen. Regjeringen ønsker imidlertid at utslipp som allerede har CO₂-avgift, ikke skal få kvoteplikt i perioden 2005–2007. Det vises her til Tilleggsmeldingen om klima, hvor det blant annet heter:

«En slik svekkelse [av incentivene til utslippsreduksjoner] kunne blitt resultatet dersom en allerede fra 2005–2007 hadde inkludert de sektorene som i dag har CO₂-avgift, fordi lave og moderate kvotepriser for denne perioden fremstår som mer sannsynlig.»

De viktigste bransjene som har utslipp med CO₂-avgift og dermed ikke vil bli omfattet av kvotesystemet, er energianleggene på kontinentalsokkelen og treforedlingsindustrien. Dette ventes ikke å komme i konflikt med ønsket om å utforme det norske kvotesystemet mest mulig i samsvar med bestemmelsene i EU-direktivet, fordi direktivets artikkel 27 inneholder en bestemmelse om at det er mulig å søke om fritak fra kvoteplikten for enkeltanlegg fram til utgangen av 2007 hvis følgende betingelser er oppfylt: De aktuelle anleggene skal være omfattet av tiltak som begrenser klimagassutslippene minst like mye som kvoteplikt ville ha gjort, de skal være pålagt samme krav til overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp som anlegg med kvoteplikt, og de skal stå overfor minst like strenge sanksjoner ved overtredelser av reglene som anlegg med kvoteplikt. Fordi utslippene dette er aktuelt for er omfattet av den norske CO₂-avgiften, må disse kravene i henhold til EU-direktivet antas å være oppfylt.

Som det går fram av vedlegg I til EUs kvotedirektiv, inneholder dette også bestemmelser om kapasitetsgrenser, slik at bare anlegg som overstiger disse grensene får obligatorisk kvoteplikt. Medlemslandene har imidlertid anledning til å innføre kvoteplikt også for enheter under kapasitetsgrensene. Regjeringen legger opp til at det norske kvotesystemet i hovedsak skal følge EU-direktivets kapasitetsgrenser. For å unngå uheldige utslag, for eksempel i form av ulike konkurransevilkår mellom bedrifter i enkelte bransjer i Norge, vil det likevel i en del tilfeller være hensiktsmessig å fravike disse kapasitetsgrensene. På denne bakgrunn har Regjeringen valgt ikke å innarbeide bestemmelser om kapasitetsgrenser i § 3 i lovforslaget. Slike bestemmelser vil imidlertid bli gitt i forskrift.

I Tilleggsmeldingen om klima, som ble lagt fram i 2002, la Regjeringen opp til et kvotesystem for 2005–2007 som ville ha omfattet klimagassutslipp fra energi- og utslippsintensiv industri som ikke har CO₂-avgift. Dette kvotesystemet ville ha dekket størstedelen av de norske klimagassutslippene

uten CO₂-avgift og omfattet om lag 27 prosent av de norske klimagassutslippene i 1999. Samtidig åpnet Tilleggsmeldingen for samarbeid med andre land, og eventuelt EU, om kvotehandel før 2008. EUs arbeid med kvotedirektivet var den gang i en forholdsvis tidlig fase, og som det går fram av Tilleggsmeldingen la Regjeringen opp til å arbeide aktivt med tanke på å påvirke beslutningsprosessen i EU.

EUs kvotedirektiv ble endelig vedtatt i oktober 2003. Ut fra en totalvurdering foreslår Regjeringen at det norske kvotesystemet blir tilpasset bestemmelsene i EU-direktivet også når det gjelder omfang. I denne vurderingen er det blant annet lagt vekt på ønskeligheten av å få adgang til et stort og likvid kvotemarked, samt den berørte industriens ønske om tilsvarende rammebetingelser som sine konkurrenter ellers i Europa.

Kvotesystemet 2005–2007 vil dekke noe over 10 prosent av klimagassutslippene, og blir dermed smalere enn det systemet som ble skissert i Tilleggsmeldingen om klima, og som ville ha dekket i underkant av 30 prosent. Forskjellen i omfang skyldes først og fremst at det nå foreslås kvoteplikt for færre bedrifter. Avgrensningen av kvoteplikten i perioden 2005–2007 til bare å gjelde for CO₂, og ikke de andre klimagassene under Kyotoprotokollen, har liten tallmessig betydning. Dette skyldes at bedriftene som får kvoteplikt, bare har ubetydelige utslipp av klimagasser utenom CO₂.

De fleste høringsinstansene som har synspunkter på omfanget av kvotesystemet, gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig om kvotesystemet i 2005–2007 hadde dekket mer enn ca. 10 prosent av de norske klimagassutslippene. Det brukes imidlertid ulike argumenter for å begrunne dette. Aktører som *Cicero*, *Enova* og *Statistisk sentralbyrå* påpeker at det smale omfanget reduserer effekten av kvotesystemet og bidrar til at norsk klimapolitikk blir fragmentert og lite kostnadseffektiv. Både *Enova* og *Statistisk sentralbyrå* setter imidlertid omfanget i sammenheng med Regjeringens ønske om å knytte det norske kvotesystemet opp mot EUs system, noe disse høringsinstansene uttrykker forståelse for. *Statistisk sentralbyrå* påpeker at klimagassutslippene som er omfattet av overenskomsten mellom Prosessindustriens Landsforening og Miljøverndepartementet er større enn utslippene som bli dekket av det foreslåtte kvotesystemet, og skriver videre:

«Det er derfor uheldig dersom disse utslippene ikke inkluderes, gitt at de aksepteres av EUs system (CO₂-utslippene kan trolig inkluderes). Dersom de ikke kan knyttes til EUs kvotesys-

tem, bør det vurderes å opprette et parallelt kvotesystem for disse utslippene – et slikt system vil heller ikke gi endret konkurranseforhold for prosessindustrien som helhet sammenliknet med avtalen som er inngått.»

Andre høringsinstanser, som *Landsorganisasjonen*, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Oljeindustriens Landsforening*, *Statoil* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, går imot at utslipp som er omfattet av EUs kvotedirektiv, men som i dag har CO₂-avgift, skal holdes utenfor kvotesystemet. Også disse viser til at større omfang for kvotesystemet vil gi større effektivitet. I tillegg argumenterer disse instansene med at en i større grad vil få tilsvarende rammebetingelser som i EU hvis CO₂-avgiften blir erstattet med kvoteplikt for disse utslippene. Videre hevdes det at kvoteplikt vil være et mer hensiktsmessig og effektivt virkemiddel enn CO₂-avgift for de aktuelle utslippene. *Oljeindustriens Landsforening* skriver for eksempel:

«Offshorevirksomheten har gjennom «Hvitbok for klimagassutslipp for norsk sokkel» dokumentert at CO₂-avgiften i dag har utspilt sin rolle som insentivskaper for ytterligere utslippsreduksjoner. Kjøp av kvoter og utslippsreduksjoner i henhold til Kyotoprotokollens regler vil derimot gi fysiske utslippsreduksjoner både i Europa og i utviklingslandene. Vi anser dette som en viktig og ønskelig effekt av tidlig og bred norsk deltakelse i EUs kvotesystem.»

Oljeindustriens Landsforening skriver videre at dersom myndighetene likevel velger fortsatt CO₂-avgift istedenfor kvoteplikt for installasjonene på kontinentalsokkelen,

«vil vi foreslå som en minimumsløsning at felt i senfase og andre felt hvor CO₂-avgiften utgjør en vesentlig kostnad inkluderes [i kvotesystemet].»

Dette begrunnes blant annet med at:

«Kvotehandling vil kunne redusere karbonkostnadene vesentlig for feltet.» og at «Reduserte kostnader i denne størrelsesorden vil bidra til å øke feltets levetid.»

Prosessindustriens Landsforening (PIL) skriver at:

«[CO₂]-avgiftsbelagt industri som er medtatt i EUs kvotedirektiv, også må medtas i det norske kvotesystemet. For prosessindustrien gjelder kravet treforedlingsindustrien. PIL forutsetter at virksomheter som pålegges kvoteplikt for klimagassutslipp ikke reguleres av andre virkemidler, dvs. at CO₂-avgiften fjernes.»

PIL viser for øvrig til høringsuttalelsen fra *Norske Skog*, som også går inn for at treforedlingsindustrien blir tatt inn i kvotesystemet. På den annen side ønsker PIL at energianleggene ved bedrifter innenfor petrokjemisk industri (såkalte crackere) blir holdt utenfor kvotesystemet, jf. den nærmere omtalen av energianlegg (nedenfor).

Norges Naturvernforbund/Natur og Ungdom og *Bellona* slutter seg til Regjeringens forslag om at utslipp som i dag har CO₂-avgift blir holdt utenfor kvotesystemet. *Norges Naturvernforbund/Natur og Ungdom* ønsker at også gassraffinerier og ilandføringsanlegg blir holdt utenfor. Men denne høringsinstansen mener samtidig at bedrifter som blir omfattet av overenskomsten mellom Prosessindustriens Landsforening og Miljøverndepartementet, i utgangspunktet burde blitt inkludert i kvotesystemet.

Alle høringsuttalelser som tar opp forholdet til EUs kvotesystem, er positive til at Norge legger opp til å knytte seg til kvotesystemet i EU. Nærings- og industriorganisasjoner som *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Oljeindustriens Landsforening* og *Prosessindustriens Landsforening*, samt foretak som *Gassco* og *Statoil*, gir uttrykk for at de ville foretrukket at EUs kvotedirektiv ble tatt inn i EØS-avtalen framfor tilknytning gjennom direktivets artikkel 25. *Næringslivets Hovedorganisasjon* skriver for eksempel:

«Norge bør støtte opp om EUs ledende rolle i klimasamarbeidet ved å delta aktivt og integrere kvotehandelsdirektivet i norsk lovgivning gjennom EØS-avtalen. Regjeringen foreslår bilateral godkjenning av et svært begrenset norsk system. Det er etter NHOs syn en for defensiv rolle for Norge.»

Oljeindustriens Landsforening skriver:

«OLF mener at kvotehandelsdirektivet er EØS-relevant, og at Norge har en rettslig forpliktelse til å implementere direktivet direkte. OLF er derfor bekymret for at forsøk på å etablere en egen tilknytningsavtale for Norge vil kunne føre til forsinkelser i å etablere kvotehandling i Norge, noe som kan skape unødig usikkerhet om de framtidige klimapolitiske rammevilkårene. –Et isolert norsk system som omfatter 10 % av våre nasjonale CO₂-utslipp vil være under kritisk volum for å kunne fungere etter hensikten.»

Selv om kvotesystemet blir noe smalere enn opprinnelig foreslått, innebærer overenskomsten mellom Prosessindustriens Landsforening og Miljøverndepartementet at de nye virkemidlene vil dekke like mange utslipp og alle typer klimagasser. Regjeringen har ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå et parallelt, særnorsk kvotesystem for ut-

slipp som ikke omfattes av det ordinære kvotesystemet og som ikke har andre klimavirkemidler av betydning. Det er både Regjeringens og industriens oppfatning at to separate kvotesystemer for klimagasser i Norge ville være en administrativt komplisert løsning, og at overenskomsten mellom Prosessindustriens Landsforening og Miljøverndepartementet håndterer de aktuelle utslippene på en måte som er mer smidig og samtidig like effektiv.

8.2 Nærmere om de kvotepliktige enhetene

Her gis en omtale av de ulike gruppene av kvotepliktige enheter, slik de er beskrevet i lovforslaget § 3 første ledd. Det vises også til listen over bedrifter som ventes å få kvoteplikt i vedlegg 2.

a) energiproduksjon

I likhet med de fleste EU-landene har Norge valgt å bruke en relativt vid definisjon av begrepet energiproduksjon. Denne definisjonen omfatter også energianlegg i bedrifter som ligger utenfor de bransjene som nevnes som kvotepliktige i EU-direktivet vedlegg I. Lovforslaget § 3 første ledd bokstav a innebærer derfor kvoteplikt for gassraffinerier, ilandføringsanlegg og petrokjemibedrifter. Disse ventes å få kvoteplikt for alle sine ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp. Videre vil et antall bedrifter innenfor blant annet kjemisk industri og metallindustrien få kvoteplikt for sine energirelaterte CO₂-utslipp som ikke er avgiftsbelagt. Disse bedriftene vil imidlertid ikke få kvoteplikt for sine prosessrelaterte utslipp. Det vil også bli kvoteplikt for ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp fra bruk av naturgass til energiformål i andre bransjer, herunder fjernvarmebransjen. I enkelte tilfeller vil kvoteplikten kunne gjelde bare for utslipp fra energianlegg som bedriftene har til reserve- eller beredskapsformål, og som i normalår avgir små eller ingen utslipp av CO₂.

Det vil ikke bli kvoteplikt for CO₂-utslipp fra forbrenning av biomasse eller farlig avfall, og heller ikke for utslipp fra forbrenning av kommunalt avfall i kvotedirektivets forstand. Med sistnevnte menes husholdningsavfall og lignende avfall fra handel, industri og institusjoner.

Som nevnt tidligere, legges det opp til at Norge i hovedsak skal følge EU-direktivets kapasitetsgrenser for kvoteplikt. Dette innebærer at kvoteplikt i utgangspunktet bare skal gjelde energianlegg med kapasitet over 20 megawatt. Regjeringen kommer tilbake til dette i forskrift.

I henhold til lovforslaget § 3 første ledd bokstav a vil det altså bli kvoteplikt for bruk av naturgass til energiformål. Sammenliknet med utkastet som ble sendt på høring i juni 2004, er lovforslaget endret på dette punktet. Endringen innebærer at det blir kvoteplikt også for gasskraftverk. De tre gasskraftverkene som har fått konsesjon (Kårstø, Kollsnes og Skogn), vil således få kvoteplikt hvis de skulle bli bygd før 2008. På denne måten blir omfanget av kvotesystemet mer i overensstemmelse med tilsvarende bestemmelser i EU. Videre blir virkemiddelbruken overført til bruk av naturgass til energiformål mer ensartet.

Regjeringen legger opp til at energianlegget på Snøhvit blir ilagt CO₂-avgift for perioden i det tidlige norske kvotesystemet. Dette energianlegget vil derfor ikke få kvoteplikt.

Høringsuttalelsene som er referert under, må sees i lys av at lovforslaget § 3 første ledd bokstav a er endret slik at bruk av naturgass til energiformål får kvoteplikt. (I henhold til lovforslaget som ble sendt på høring, ville det ikke bli kvoteplikt for bruk av naturgass til produksjon av elektrisk kraft hvor produksjonen for det vesentligste drives for levering til ekstern kunde eller til elektrisitetsnettet. Tradisjonelle gasskraftverk ville dermed ikke fått kvoteplikt.)

Miljøorganisasjonenes høringsuttalelser gir uttrykk for tilfredshet med at gasskraftverk som for det vesentligste leverer elektrisitet til ekstern bruk, skal holdes utenfor kvotesystemet. *Norges Naturvernforbund/Natur og Ungdom* ønsker imidlertid at også nye gasskraftverk som i hovedsak produserer kraft og varme til egen virksomhet, blir holdt utenfor kvotesystemet.

En rekke andre høringsuttalelser går imidlertid mot å holde gasskraftverk utenfor kvotesystemet. Dette gjelder uttalelsene fra arbeidstakerorganisasjoner som *Landsorganisasjonen, Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund/Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, og nærings- og industriorganisasjoner som *Norsk Fjernvarmeforening, Energibedriftenes Landsforening, Oljeindustriens Landsforening, Prosessindustriens Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon*. Sistnevnte skriver for eksempel:

«Norske gasskraftverk må etter NHOs syn sikres likeverdige forpliktelser og rettigheter både i det indre kraftmarked og i EUs kvotemarked. Det indre marked for elektrisitet gjør at norsk gasskraft etter vårt syn må være en del av EUs kvotesystem fra 2005. NHO er derfor forbauset over at Regjeringen har foreslått at gasskraftverk ikke skal ha kvoteplikt i perioden fra 2005 til 2008.»

Også høringsinstanser som *Cicero*, *Enova*, *Norges vassdrags- og energidirektorat* og *Statkraft* ønsker at gasskraftverk skal få kvoteplikt. De to sistnevnte understreker at de ønsker kvoteplikt for alle typer gasskraftverk, uavhengig av om sluttproduktet leveres til andre eller går til egen eller tilknyttet virksomhet. *Norges vassdrags- og energidirektorat* mener dessuten at begrepene 'energianlegg' og 'egen eller tilknyttet virksomhet' ikke er tilstrekkelig definert i høringsutkastet.

I og med at lovforslaget nå er endret, er begrepet 'egen eller tilknyttet virksomhet' ikke lenger relevant som kriterium for å avgjøre om energianlegg er kvotepliktige.

Prosessindustriens Landsforening og dens medlemsbedrifter *Borealis* og *Noretyl* ber om at energianlegg innenfor den petrokjemiske industrien i Grenland, såkalte crackere, ikke blir omfattet av kvotesystemet. Det bes om at disse anleggene blir omklassifisert til enheter som ikke får kvoteplikt, men som er forpliktet av overenskomsten mellom *Prosessindustriens Landsforening* og Miljøverndepartementet. *Prosessindustriens Landsforening* skriver:

«Hovedargumentet for dette er at sammenliknbare virksomheter (crackervirksomheter) i EU i svært liten grad synes å bli inkludert i kvotesystemet. I tråd med de uttalte intensjonene i lovforslaget og i tråd med føringene gitt av Stortinget om å sikre norsk industris konkurransevne, bør derfor virksomhetene bli holdt utenfor kvoteplikten.»

Crackeranlegg kjennetegnes ved at de omdanner våtgass, som består av blant annet propan og etan, til propylen og etylen. I crackerprosessen dannes metan og hydrogen som restprodukter, og disse brukes deretter som energikilde i anlegget. I forbrenningen av metan dannes så CO₂. Forbrenning av hydrogen gir som kjent ikke CO₂-utslipp.

Det er fullt mulig å erstatte metan og hydrogen med el-kraft eller biobrensel som energikilde i crackeranlegg og i stedet selge metan og hydrogen på det åpne marked, da det er etterspørsel etter disse gassene. Kvoteplikt for crackeranlegg vil således være et godt virkemiddel for omlegging til bruk av CO₂-nøytrale energikilder. På denne bakgrunn har Miljøverndepartementet kommet fram til at crackeranlegg bør inkluderes i kvotesystemet.

Det vil også bli kvoteplikt for utslipp fra fjernvarmeanlegg. Disse anleggene bruker gjerne i hovedsak avfall eller biomasse som brensel, men supplerer med olje eller gass under belastningstopper. CO₂-utslipp fra bruk av mineralolje i fjernvarmeanlegg er belagt med CO₂-avgift, og dermed unntatt fra kvoteplikt. Også utslipp fra forbrenning

av farlig og kommunalt avfall er unntatt fra kvoteplikt. Kvoteplikten for fjernvarmeanlegg vil derfor i første rekke gjelde utslipp som skriver seg fra bruk av gass. På grunn av kapasitetsgrensen på 20 megawatt vil kvoteplikt trolig bare være aktuelt for to store fjernvarmeanlegg i Norge.

Norsk Fjernvarmeforening sier i sin høringsuttalelse at disse to norske fjernvarmeanleggene bør inkluderes i listen over bedrifter som vil få kvoteplikt.

b) raffinering av mineralolje

Det legges til grunn at de to oljeraffineriene i Norge får kvoteplikt for alle sine ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp.

c) produksjon av koks

Det er for tiden ingen koksverk i Norge.

d) produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm

Lovforslaget § 3 første ledd bokstav d ventes å medføre kvoteplikt for bare én bedrift i Norge. Vedkommende bedrift er stålprodusent, og kvoteplikten vil gjelde alle ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp fra denne bedriften.

Bestemmelsen omfatter ikke produsenter av ferrolegeringer. Det legges derfor opp til at disse bare vil få kvoteplikt hvis de har energianlegg som er større enn 20 megawatt, slik at de kommer inn under bestemmelsen i lovforslaget § 3 første ledd bokstav a. Per i dag har imidlertid ingen ferrolegeringsprodusenter i Norge slike energianlegg.

e) produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter

Det legges til grunn at et titall norske bedrifter får kvoteplikt etter lovforslaget § 3 første ledd bokstav e. Kvoteplikten vil gjelde alle ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp.

En rekke høringsinstanser, blant annet *Cicero*, *Norges Naturvernforbund/Natur og Ungdom*, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Oljeindustriens Landsforening*, *Prosessindustriens Landsforening* og *Statistisk sentralbyrå*, har synspunkter på hvordan kvotesystemet etter 2007 skal utformes, og flere instanser gir uttrykk for at høringsprosessen burde ha inneholdt mer informasjon om dette. *Cicero* skriver for eksempel:

«For samfunnet generelt og næringslivet spesielt er langsiktige forventninger langt viktigere enn hendelser fra år til år, og det er derfor ikke

tilfredsstillende at lovforslaget lar mulighetene gå fra seg til å signalisere hva som vil skje etter 2007.»

I Tilleggsmeldingen om klima varslet Regjeringen at den legger opp til å

«utvide kvoteplikten til andre sektorer fra og med 2008 slik at kvotesystemet blir hovedvirkemidlet under Kyotoprotokollen. Fra 2008 skal klimagassutslippene reguleres av et bredt, nasjonalt kvotesystem som omfatter så mange utslippskilder som praktisk mulig og som er koblet til et internasjonalt kvotehandelssystem.»

I St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen), som Regjeringen har sluttet seg til hovedtrekkene i, ble det lagt opp til at et slikt bredt kvotesystem i utgangspunktet skal omfatte

- utslipp av CO₂ fra bruk av fossile brenslere til energiformål (inkludert utslipp på sokkelen og fra raffinerier)
- utslipp av CO₂ fra bruk av fossile brenslere brukt som råstoff eller reduksjonsmiddel i industriprosesser
- utslipp av lystgass (N₂O), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF₆) fra industrielle prosesser

I tillegg ville en vurdere å inkludere i kvotesystemet utslipp fra avfallsfyllinger, indirekte utslipp av CO₂ og metan fra petroleumsutvinning og raffinerier, samt utslipp av hydrofluorkarboner (HFK), PFK og SF₆ fra andre kilder enn industrielle prosesser.

Etter at Tilleggsmeldingen om klima ble lagt fram, har EU vedtatt sitt kvotedirektiv, som ikke er begrenset til perioden 2005–2007. I direktivets artikkel 30 varsles det at det vil komme endringer, blant annet i form av utvidelser av kvoteplikten til flere klimagasser og nye sektorer. Transport, kjemisk industri og aluminiumsindustri nevnes som sektorer hvor det kan bli aktuelt å innføre kvoteplikt. I henhold til artikkel 30 skal Europa-kommisjonen legge fram en rapport om blant annet spørsmålet om mulig utvidelse av kvoteplikten innen 30. juni 2006.

Regjeringen har som kjent valgt å utforme det norske kvotesystemet for 2005–2007 slik at det blir mest mulig i samsvar med EUs kvotesystem. Regjeringen vil komme tilbake til utformingen av virkemiddelbruken fra 2008.

8.3 Nærmere om Svalbard

Regjeringen legger opp til at utslipp fra virksomhet på Svalbard foreløpig ikke gis kvoteplikt i kvotesys-

temet. Utslippene på Svalbard inkluderer primært utslipp fra kulldrift, elektrisitets- og varmeproduksjon samt transport knyttet til de norske og russiske bosettingene. I dagens norske utslippsregnskap er bare utslipp fra de norske aktivitetene med, mens utslipp fra de russiske aktivitetene ikke er det. De sistnevnte har heller ikke vært beregnet, og Statens forurensningstilsyn (SFT) arbeider sammen med Sysselmannen for å få kartlagt også utslippene fra russisk virksomhet. Utslippene fra dagens norske aktiviteter på Svalbard utgjør en svært liten del av de samlede norske utslippene. (I 2001 var andelen under 0,25 prosent.) I forbindelse med Norges ratifikasjon av Kyotoprotokollen (St.prp. nr. 49 (2001–2002) Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992) ble det bestemt at utslippene fra virksomhet på Svalbard skal regnes med i forhold til forpliktelsene under Kyotoprotokollen.

Regjeringen vil vurdere om det er hensiktsmessig å gi incentiver til reduksjon av utslippene fra virksomhet på Svalbard ved å åpne for bruk av prosjektbaserte mekanismer. Dette vil imidlertid måtte vurderes i lys av EUs regelverk for slike mekanismer og vil neppe være aktuelt før 2008.

8.4 Valg av kvotepliktig enhet

Den kvotepliktige enheten vil være rettssubjektet som forårsaker utslippene. Med rettssubjektet menes den ansvarlige for utslippet i henhold til direktiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrenning av forurensning (IPPC-direktivet) og forurensningsloven.

Regjeringen mener det er prinsipielt riktig å legge kvoteplikten på den aktøren som forårsaker utslippene og dermed har størst mulighet til å påvirke dem.

Som det går fram av § 4 i lovforslaget, går Regjeringen inn for at kvoteplikten i forhold til næringsvirksomhet med betydelige utslipp av klimagasser blir lagt til det rettssubjektet som er nærmest til å representere *bedriftsnivået*, svarende til den måten konsesjonsplikten normalt ilegges etter forurensningsloven. I konsernforhold er det vanlig at utslippstillatelser er knyttet til de enkelte bedriftene. Det er i den forbindelse etablert rapporteringsrutiner for annen forurensning fra den enkelte bedriften. Kvoteplikt, og derav følgende rapporteringsplikt, på bedriftsnivå kan dermed gi samordningsgevinster i forbindelse med rapportering til myndighetene.

Statistisk sentralbyrå sier i sin høringsuttalelse:

«For å kunne holde orden på [de kvotepliktige] enhetene bør bedriftenes organisasjonsnummer fra Brønnøysundregisteret og ikke SFTs A-nummer benyttes ved tildeling av kvoter. På den måten sikres også fullt samsvar mellom de økonomiske og de kvotepliktige enhetene.»

Etter Miljøverndepartementets vurdering bør rettigheter og plikter i kvotesystemet følge virksomheten, og kvotepliktig enhet bør være identisk med den enheten som til enhver tid er ansvarlig for

utslipp i henhold til forurensningsloven. Dette er bakgrunnen for at de kvotepliktige blir klassifisert etter SFTs system, som også brukes ved håndheving av forurensningsloven.

I perioden 2005–2007 vil det norske kvotesystemet bare omfatte stasjonære og relativt store utslippskilder, som i hovedsak vil ha karakter av å være industribedrifter. Det vil ikke medføre praktiske problemer eller urimelige administrative kostnader å gjennomføre kvoteplikt på bedriftsnivå. Dette vil dessuten være i samsvar med bestemmelsene i EUs kvotedirektiv.

9 Forholdet til forurensningsloven

9.1 Innledende utgangspunkter

Utslipp av CO₂ og andre klimagasser faller inn under definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6 og omfattes dermed av forurensningslovens virkeområde. Dette innebærer blant annet at det generelle forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 gjelder, slik at ingen har rett til å slippe ut klimagasser med mindre det dreier seg om vanlig forurensning som regulert i forurensningsloven § 8 eller tillatelse er gitt – enten i forskrift gitt i medhold av forurensningsloven § 9 eller i konsesjon gitt i medhold av forurensningsloven § 11. Departementet foreslår ikke å endre dette. Det er etter departementets syn hensiktsmessig å ha en helhetlig og samlet regulering i forurensningsloven av alle forurensende utslipp. Departementet legger derfor opp til at utslipp av CO₂ som utløser kvoteplikt i henhold til forslag til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser, fortsatt skal være omfattet av forurensningslovens virkeområde, slik at reglene i forurensningsloven gjelder for utslippet med mindre annet er særskilt bestemt.

Blant høringsuttalelsene er *Miljøstiftelsen Bellona*, *Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom* og *professor Hans Chr. Bugge og stipendiat Christina Voigt* ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo opptatt av at utslipp av CO₂ og andre klimagasser ikke tas ut av forurensningsloven.

9.2 Krav om tillatelse etter forurensningsloven til kvotepliktige utslipp av CO₂

Siden kvotepliktige utslipp av CO₂ ikke tas ut av forurensningsloven, må den kvotepliktige i tillegg til å innlevere kvoter tilsvarende sine utslipp, også ha utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. For at det ikke skal være noen tvil om plikten til å inneha utslippstillatelse etter forurensningsloven, er plikten nedfelt i lovforslaget § 4. Lovforslaget § 4 er i tråd med kvotedirektivets artikkel 4, som krever at medlemslandene sørger for at ingen driver kvotepliktig virksomhet uten å ha utslippstillatelse for sine klimagassutslipp.

Det forutsettes at vedtak om utslippstillatelse for CO₂ samordnes med vedtak om tillatelse til andre forurensende utslipp fra samme virksomhet. Også dette er i tråd med kvotedirektivet, jf. artikkel 8. På denne måten sikrer man at alle forurensende utslipp til luft, vann og jord fra en og samme virksomhet samles i én tillatelse, gitt av én myndighet, slik også direktiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet) legger opp til. IPPC-direktivet er grunnbjelken i EUs industrikontroll-lovgivning, og direktivet pålegger landene å regulere utslippene fra en rekke kategorier av industrivirksomhet gjennom utslippstillatelser. Krav om tillatelse for å slippe ut CO₂ er også med på å sikre at forurensningsmyndigheten til enhver tid har oversikt over de viktigste kildene til punktutslipp av CO₂.

Selv om Miljøverndepartementet går inn for at kravet om utslippstillatelse etter forurensningsloven opprettholdes, legger departementet til grunn at plikten til å levere kvoter etter klimakvoteloven skal utgjøre det sentrale virkemidlet for å begrense utslipp av CO₂ fra virksomhet som omfattes av forslaget til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser. Forurensningsloven § 11 fjerde ledd forutsetter at søknader om tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning, avgjøres på bakgrunn av en konkret og skjønnsmessig vurdering, der «det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». I kvotesystemet er utgangspunktet at de forurensningsmessige ulempene knyttet til utslipp av CO₂ skal vurderes i forbindelse med fastsettelsen av samlet kvotemengde, som er et uttrykk for hvor mye utslippene av CO₂ fra kvotepliktige aktører totalt sett skal begrenses og dermed den miljømessige målsettingen i kvotesystemet. I og med at utslipp av CO₂ ikke har lokale miljøvirkninger, vil en slik samlet vurdering av behovet for å begrense utslippene som utgangspunkt være tilstrekkelig. Det er derfor normalt ikke nødvendig at det gjøres en interesseavveining som skissert i forurensningsloven § 11 fjerde ledd i forbindelse med behandlingen av de enkelte søknadene om utslippstillatelse til CO₂.

Miljøverndepartementet legger opp til et system der den ansvarlige for kvotepliktige utslipp av CO₂ etter søknad vil få en tillatelse til utslipp av CO₂, så framtid vedkommende godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere sine utslipp av CO₂ på en tilfredstillende måte. Dette er nedfelt i forslag til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11, jf. lovforslaget § 23. Det er grunn til å understreke at det fortsatt vil være adgang til å stille energieffektivitetskrav og teknologikrav i en utslippstillatelse, men at bruk av teknologikrav for å begrense utslipp av CO₂ i praksis bare framstår som aktuelt i forhold til nye gasskraftverk. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen.

Forslaget til nytt annet ledd skal bare gjelde utslipp av CO₂ som utløser kvoteplikt. I høringsrundten har professor *Hans Chr. Bugge og stipendiat Christina Voigt* ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo framhevet at virksomhet som forårsaker kvotepliktige utslipp av CO₂ i de fleste tilfellene også forårsaker andre forurensende utslipp, for eksempel utslipp av andre klimagasser og/eller stoffer som har lokale eller regionale miljøvirkninger. *Departementet* vil påpeke at forslaget til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11 ikke rokker ved plikten til å inneha utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 første ledd for disse utslippene.

9.3 Vilkår i tillatelsen

Forurensningsloven § 16 regulerer adgangen til å sette vilkår i en tillatelse. Vilkårene kan ha som formål å «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper» eller «å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer».

Det er i dag vanlig praksis at forurensningsmyndigheten fastsetter utslippsgrenseverdier i medhold av § 16 ved behandlingen av søknader om utslippstillatelse etter forurensningsloven. Fastsettelse av slike utslippsgrenseverdier i den enkelte tillatelsen er ikke hensiktsmessig der det dreier seg om kvotepliktige utslipp. I kvotesystemet settes det et samlet tak for de kvotepliktiges utslipp av CO₂. Et sentralt formål med kvotesystemet er å stimulere til at utslippsreduksjonene foretas der de er billigst. Kostnadseffektive løsninger oppnås gjennom et fleksibelt system der bedrifter som reduserer sine utslipp, får frigjort kvoter som de kan selge til bedrifter som har uforandrede eller økte utslipp. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier at det ikke

settes grenseverdier for utslipp av CO₂ som må oppfylles ved den enkelte bedriften. Dette er lagt til grunn i forslaget til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11. Løsningen som er valgt er i tråd med kvotedirektivet. Kvotedirektivets artikkel 26 endrer IPPC-direktivet, slik at IPPC-direktivets hovedregel om at en utslippstillatelse skal omfatte utslippsgrenseverdier settes til side når det gjelder kvotepliktige utslipp.

Departementet legger ikke opp til å avskjære adgangen til å stille andre typer vilkår i utslippstillatelsen for kvotepliktige utslipp av CO₂.

Departementet har kommet til at det er ønskelig å opprettholde adgangen til å stille energieffektivitetskrav. I henhold til IPPC-direktivet skal medlemsstatene sikre at industrianlegg som omfattes av direktivet, drives på en slik måte at energien utnyttes effektivt, jf. artikkel 3 første ledd bokstav d. EUs kvotedirektiv endrer IPPC-direktivet og lar det være opp til den enkelte medlemsstaten å avgjøre om det skal fastsettes energieffektivitetskrav i utslippstillatelser til kvotepliktige, jf. artikkel 26 annet ledd.

Departementet mener videre at adgangen til å stille teknologikrav bør opprettholdes. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen. Bruk av teknologikrav fremstår i praksis bare som aktuelt i forhold til nye gasskraftverk. Eventuelle nye konvensjonelle gasskraftverk vil representere betydelige kilder til utslipp av CO₂. Etablering av slike store nye utslippskilder i Norge kan gjøre det mer krevende for Norge å oppfylle Kyoto-forpliktelsen og kan også gjøre det vanskeligere for Norge å forplikte seg til og å overholde forpliktelser om ytterligere reduksjoner for kommende perioder. Regjeringen vil legge forholdene til rette for etablering av gasskraftverk med CO₂-håndtering, og har i St.meld. nr. 47 (2003–2004) Om innovasjonsverksemda for miljøvennlige gasskraftteknologiar mv presentert en strategi for dette.

Departementet vil påpeke at det som hovedregel ikke bør stilles andre vilkår i utslippstillatelser til virksomhet som omfattes av kvotesystemet enn vilkår som knytter seg til overvåking og rapportering av utslipp. Hjemmelen i forurensningsloven § 16 til å stille teknologikrav for å begrense utslippene av klimagasser har hittil vært praktisert med varsomhet, og departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å endre praksis på dette punkt. Departementet presiserer at det ikke vil være aktuelt å stille nye krav til eksisterende bedrifter som må søke på nytt om tillatelse til utslipp av CO₂ i forbindelse med kvotesystemets oppstart i 2005.

9.4 Søknad om tillatelse

Tildeling av kvoter for perioden 2005–2007 etter lovforslaget § 8 forutsetter at det er søkt om tillatelse etter forurensningsloven til utslipp av CO₂. Bedrifter som allerede har utslippstillatelse etter forurensningsloven, må søke om å få denne endret slik at den også inneholder tillatelse til kvotepliktige utslipp av CO₂ etter forslaget til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11. Det følger av lovforslaget § 5 første ledd at en søknad om utslippstillatelse må foreligge innen 15. januar 2005 for at den kvotepliktige skal bli tatt i betraktning ved tildelingen av kvoter. For kvotepliktige som søker om utslippstillatelse innenfor fristen, skal søknaden også anses for å være en søknad om tildeling av kvoter for perioden 2005–2007.

Kvotepliktig virksomhet som ikke er tatt i betraktning ved tildelingen av kvoter etter lovforslaget § 8, må oppfylle kvoteplikten gjennom kjøp av kvoter i markedet. Dette vil blant annet være situasjonen for ny virksomhet som ikke har fått tildelt kvoter etter lovforslaget § 8 annet ledd bokstav d. Det antas at planene for de fleste større anleggene som kan realiseres før utgangen av 2007 vil være kjente, og at den kvotepliktige derfor vil kunne søke om utslippstillatelse for CO₂ og kvoter etter lovforslaget § 8 annet ledd bokstav d innen den fristen som er fastsatt i lovforslaget § 5 annet ledd.

Forurensningsloven § 12 gir hjemmel for å fastsette nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger en søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven skal inneholde. Slike bestemmelser er gitt i § 36–2 i forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning. Departementet har kommet til at denne bestemmelsen er anvendelig

også i forhold til virksomhet som forårsaker kvotepliktige utslipp av CO₂. Søknadens innhold og omfang må naturligvis avhenge av om søkeren allerede har utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 første ledd og bare har behov for en endring av tillatelsen, eller om det søkes om tillatelse til ny virksomhet, jf. forskriften § 36–2 andre ledd. Søknaden må i alle tilfeller inneholde en plan for overvåking og rapportering av CO₂-utslippene fra anlegget.

Det vil i tillegg være nødvendig med informasjon som gir grunnlag for tildeling av kvoter etter lovforslaget § 8. I lovforslaget § 5 annet ledd heter det derfor at søknaden må inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere hvor mange kvoter som skal tildeles etter lovforslaget § 8.

9.5 Omgjøring av tillatelse

Forurensningsloven § 18 regulerer adgangen til å omgjøre tillatelse gitt i medhold av forurensningsloven § 11. Departementet har kommet til at det er nødvendig å supplere forurensningsloven § 18 med et nytt ledd som slår fast at tillatelse skal kalles tilbake dersom kvoteplikten opphører.

Miljøstiftelsen Bellona og Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom uttaler i sine høringsuttalelser at forurensningsloven § 18, om endring og omgjøring av tillatelse, må gjelde også for kvotepliktige utslipp. Departementet finner derfor grunn til å understreke at forslaget til nytt ledd i forurensningsloven § 18 er ment å komme i tillegg til og ikke som erstatning for de eksisterende bestemmelsene i denne loven § 18.

10 Samlet kvotemengde og tildeling av kvoter

10.1 Fastsettelse av kvotemengden

Staten bestemmer hvor mange kvoter som skal tildeles bedriftene som omfattes av kvotesystemet for en bestemt periode, og denne mengden gir uttrykk for den miljømessige målsettingen i kvotesystemet. Som det framgår av lovforslaget § 6, foreslås det at Kongen fastsetter antall kvoter for tildeling til de kvotepliktige for perioden 2005–2007. Kvotene gir den kvotepliktige rett til å slippe ut et tonn CO₂ per kvote.

Den totale mengden kvoter i Norge i 2005–2007 vil bestå av den mengden kvoter staten utsteder til de kvotepliktige aktørene, samt aktørenes nettokjøp eller -salg av kvoter internasjonalt. I tillegg kan aktørene investere i Den grønne utviklingsmekanismen, som også kan avregnes mot utslipp av klimagasser i Norge.

I lovforslaget § 6 foreslås viktige premisser for hvordan antallet kvoter som staten tildeler i treårsperioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007, skal fastsettes.

Regjeringen foreslår at kvotemengden skal fastsettes med utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelse til å begrense utslippene av klimagasser. For å få et helhetlig bilde av Norges utslippsutvikling av klimagasser er det nødvendig å se på de faktiske og forventede klimagassutslippene fra kilder utenfor kvotesystemet sammen med klimagassutslippene fra virksomheter som omfattes av kvotesystemet. Når kvotemengden skal fastsettes, vil det også bli lagt vekt på kostnadene og de teknologiske mulighetene kvotepliktige har for å begrense utslipp av CO₂, og den betydningen dette har for potensialet for utslippsreduksjoner. Det vil også bli tatt hensyn til at det ikke skal oppstå utilbørlig forskjellsbehandling mellom virksomheter. Det anses at denne måten å fastsette kvotemengden på er forenlig med kriteriene som EU-landene benytter når de fastsetter den samlede mengden kvoter i henhold til EUs kvotedirektiv vedlegg III. Det vises til omtalen i kapittel 6.2.1 og boks 6.1 om EUs kvotedirektiv vedlegg III med kriterier for nasjonale tildelingsplaner.

Det kan ikke utelukkes at det vil komme uforutsette søkere eller at det skjer andre uforutsette hendelser i søknadsprosessen. Dette gjør det lite hensiktsmessig å fastsette en endelig kvotemengde nå. Regjeringen vil derfor i denne proposisjonen anslå

en tentativ kvotemengde, som er fastsatt ut fra de opplysningene og den informasjonen om bedrifters utslippsforhold som er tilgjengelig per dags dato.

I fastsettelsen av den tentative kvotemengden for perioden 2005–2007 må det tas hensyn til at kvoteplikten omfatter både CO₂-utslipp fra kvotepliktig virksomhet som omfattes av det tallfestede utslippsmålet for 2007 i den skriftlige overenskomsten mellom Miljøverndepartementet og PIL, og CO₂-utslippene fra virksomhet som får kvoteplikt, men som ikke er en del av dette utslippsmålet. Det vises til kapittel 8 der det er en grundig gjennomgang av hvilke utslippskilder og virksomheter som foreslås omfattet i kvotesystemet fra 2005.

Boks 10.1 Gjennomgang av prosedyren med søknader, tildeling og fastsettelse av kvotemengden for perioden 2005–2007

1. I proposisjonen anslås en tentativ samlet kvotemengde, og det gis så klare regler og retningslinjer for tildeling av kvoter til den enkelte som anses for å være mulig på et generelt grunnlag.
2. Stortinget behandler lovforslaget, og Regjeringen vedtar de forskriftene som er nødvendige for at kvotesystemet skal tre i kraft 1. januar og/eller utarbeider eventuelle nærmere retningslinjer til Statens forurensningstilsyn (SFT) for tildelingen.
3. Fristen for når de kvotepliktige bedriftene må søke om kvoter settes til 15. januar. Søknaden må inneholde de opplysningene som er nødvendige for tildeling av kvoter etter tildelingskriteriene.
4. Etter utløpet av søknadsfristen i lovforslaget § 5 behandler SFT de innkomne søknadene og lager en skisse til tildelingsvedtak for hver av søkerne som legges fram for Miljøverndepartementet.
5. Samlet kvotemengde blir fastsatt av Kongen på bakgrunn av framleggelsen fra SFT og bestemmelsene i lovforslaget § 6.
6. SFT fatter endelig tildelingsvedtak. Det vil ikke være nødvendig å avsette noen kvotereserve for uforutsette hendelser.
7. Virksomheter som ikke har søkt om kvoter innen 15. januar eller ikke fått innvilget kvoter, må kjøpe kvoter.

Miljøverndepartementet og SFT har hatt en god dialog med representanter for industrien for å etablere en felles forståelse av hvilke bedrifter som omfattes av ambisjonsnivået fra Tilleggsmeldingen om klima. Dette gir grunnlag for en god oversikt over hvilke virksomheter som får kvoteplikt og deres utslippsutvikling.

Regjeringens forslag til tentativ kvotemengde tar utgangspunkt i utslippene som inngår i det tallfestede utslippsmålet for 2007 i overenskomsten mellom Miljøverndepartementet og PIL. I 1990 var utslippene av klimagasser fra disse virksomhetene på 16,8 millioner tonn.

Ambisjonsnivået om 20 prosent reduksjon av utslippene, sammenlignet med utslippet i 1990, innebærer at klimagassutslippene fra prosessindustrien, utenom gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass, ikke skal overstige 13,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter ved utgangen av 2007. Utslippstaket på 13,5 millioner tonn omfatter både kvotepliktig virksomhet og virksomhet som ikke blir omfattet av kvotesystemet. En del høringsinstanser kommer med uttalelser vedrørende ambisjonsnivået som følger av overenskomsten med PIL for prosessindustrien samlet. Disse uttalelsene er omtalt i kapittel 5.

Fordelingen av utslippsforpliktelsen mellom de virksomhetene som får kvoteplikt og virksomheter som ikke omfattes av kvotesystemet, vil bli endelig fastsatt ved kvotetildelingen og fastsettelsen av den endelige kvotemengden. Ved beregningen av den tentative kvotemengden er det imidlertid foretatt en foreløpig forholdsmessig fordeling. Ut fra dette anslås at av utslippstaket på 13,5 millioner tonn i 2007 vil om lag 4,8 millioner tonn bli tildelt som kvoter til kvotepliktige virksomheter. Dermed gjenstår om lag 8,7 millioner tonn til de ikke-kvotepliktige utslippene under utslippstaket i overenskomsten.

Virksomheter som omfattes av utslippstaket, hadde et kvotepliktig utslipp av CO₂ på om lag 4,4 millioner tonn i 2001. Det hefter stor usikkerhet ved prognoser. Illustrativt forventes utslippet av CO₂ fra disse virksomhetene, uten at det gjennomføres nye tiltak, å øke til om lag 4,8 millioner tonn i 2005, 4,9 millioner tonn i 2006 og 5,0 millioner i 2007.

Gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass er omfattet av overenskomsten med PIL, men inngår ikke i utslippstaket på 13,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Dette henger sammen med at disse virksomhetene har hatt betydelige kapasitets- og produksjonsutvidelser etter 1990. Regjeringen vil derfor ved kvotetildelingen og ved fastsettelse av den samlede kvotemengden i henhold til lov-

forslaget § 6 ta hensyn til denne bransjens betydelige kapasitets- og produksjonsutvidelser etter 1990, og at det forventes ytterligere utvidelser fram mot 2008. CO₂-utslippene fra gassterminaler og ilandføringsanlegg var 0,3 millioner tonn i 1990, 1,1 millioner tonn i 2001 og forventes å ligge på om lag 1,6 millioner tonn i 2005 og 1,8 millioner tonn i 2007. I tillegg kommer et eventuelt gasskraftverk på Kårstø med kvotepliktig utslipp på om lag 0,25 millioner tonn.¹

Det er også enkelte virksomheter, blant annet fjernvarmeanlegg, som ikke er omfattet av overenskomsten med PIL, men som vil få kvoteplikt. Dette er det også tatt hensyn til ved fastsettelsen av den tentative kvotemengden på tilsvarende måte som for de andre virksomhetene. Disse virksomhetene har relativt begrensede CO₂-utslipp med kvoteplikt, og tall viser at utslippene var i underkant av 0,2 millioner tonn i 2001. Utslippene er på usikkert grunnlag anslått til i underkant av 0,2 millioner tonn per år og for perioden fra 2005 til 2007.

Den tentative kvotemengden tilsvarer 95 prosent av de forventete utslippene uten nye tiltak, for de virksomhetene som er omfattet av ambisjonsnivået i overenskomsten. Ved beregningen av den tentative kvotemengden er det lagt opp til tilsvarende reduksjonskrav også for andre kvotepliktige virksomheter. På denne bakgrunn kan den samlede tentative kvotemengden anslås til 19,7 millioner tonn CO₂-utslipp for treårsperioden 2005–2007, fordelt med henholdsvis 6,3 millioner tonn i 2005, 6,5 millioner tonn i 2006 og 6,9 millioner tonn i 2007.

Fastsettelsen av endelig kvotemengde vil imidlertid bli bestemt på bakgrunn av bedriftenes søknad om klimakvoter og de hensynene som fremgår av lovforslaget § 6, jf. boks 10.1. Tildelingskriteriene er fastsatt i lovforslaget § 8 og er nærmere beskrevet i resten av dette kapitlet.

Av høringsinstansene har *Fridtjof Nansens Institutt, Norges Naturvernforbund/Natur og Ungdom og Bellona* tatt til orde for at det er uheldig at lovforslaget ikke spesifiserer kvotemengden og ambisjonsnivået. *NNV/NU* skriver at:

«det må settes et spesifikt utslippstak i lovforslaget. Som et minimumskrav må dette taket innebære en nedtrapping av utslippene som bringer sektorene i kvotesystemet ned mot sin andel av Norge Kyoto-forpliktelse.»

Blant departementene er det bare Finansdepartementet som har uttalt seg om dette spørsmålet, og de peker på ulike hensyn som det er viktig blir

¹ Dette anslaget forutsetter at anlegget kommer i drift i oktober 2007.

ivaretatt på en balansert måte når den samlede kvotemengden skal fastsettes, som kostnadseffektivitet, demonstrerbar framgang og å unngå at de næringene som omfattes ikke pådrar seg unødvendige kostnader i årene fram mot 2008. Finansdepartementet vil derfor komme mer spesifikt tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med at Regjeringen skal fastsette den samlede kvotemengden.

Prosessindustriens Landsforening mener at hensynet til industriens konkurranseevne bør stå helt sentralt, og hevder at en rekke land i EU gir 100 prosent tildeling av kvoter. Flere berørte bedrifter som *Statoil* og *NORCEM*, viser til Stortingets forutsetning og at norsk konkurranseevne ikke skal svekkes. *Oljeindustriens Landsforening*, *Fagforbundet Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund* og *Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund* og *GASSCO* viser til at gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass har hatt en betydelig kapasitets- og produksjonsutvidelse siden 1990, og at ambisjonsnivået må ta hensyn til dette og avklares så snart som mulig.

10.2 Tildelingsmåte

Det følger av lovforslaget § 7 at Regjeringen går inn for at kvotene i kvotesystemet for perioden 2005–2007 skal tildeles vederlagsfritt.

Vederlagsfrie kvoter i perioden 2005–2007 er i samsvar med det som ble varslet i Tilleggsmeldingen om klima. Vederlagsfri tildeling er lagt til grunn i den dialogen Miljøverndepartementet har hatt med industrien som oppfølging av Stortingets romertallsvedtak ved behandlingen av Tilleggsmeldingen om klima:

«Stortinget ber Regjeringen utvikle detaljene i det tidlige kvotesystem i nær dialog med industrien for å sikre den foreslåtte reduksjon i klimagassutslipp fra bedriftene, samtidig som systemet er fleksibelt nok for å sikre konkurranseevnen til prosessindustrien.»

Direkte salg eller auksjonering av kvotene ville potensielt gi staten inntekter, som kunne benyttes til å redusere belastningen for andre. Salg av kvotene vil imidlertid føre til at de kvotepliktige virksomhetene får økte kostnader ved å gjennomføre tiltakene. Bakgrunnen for å velge vederlagsfri tildeling er at Regjeringen for 2005–2007 ønsker et kvotesystem som ikke gir nedleggelse som ikke ville kommet som resultat av kvotesystemet for 2008–2012. Dette er i tråd med forslaget i Tilleggsmeldingen om klima, og Stortingets flertallet sluttet seg til dette.

Selv om kvotene tildeles vederlagsfritt i kvotesystemet for 2005–2007, innebærer innføringen av

kvotesystemet en skjerping av virkemidlene overfor den delen av industrien som får kvoteplikt. Alle kvotepliktige vil få incentiver til å redusere utslippene, siden CO₂-utslipp får en pris for de kvotepliktige og kvoter kan kjøpes eller selges på markedet til en pris.

Sammenliknet med salg av kvoter gir vederlagsfri tildeling av kvoter de kvotepliktige reduserte belastninger og kan bidra til å dempe omstillingskostnader og faren for nedleggelse av konkurranseutsatt industri. Dette forutsetter imidlertid at kvotepliktige virksomheter ikke kan legge ned og selge kvotene fritt. Det vises i denne sammenhengen til lovforslaget § 8 der Regjeringen foreslår at tildelingsvedtaket gjøres betinget av at virksomhetens art og omfang ikke avviker vesentlig i forhold til de forutsetningene som tildelingsvedtaket bygger på.

Vederlagsfri tildeling er i tråd med EUs kvotedirektiv, som krever at minst 95 prosent av kvotene tildeles gratis, mens inntil 5 prosent kan selges. I den tidlige kvoteperioden er det bare et fåtall europeiske land som velger å auksjonere bort en del av kvotene.

Regjeringen har også lagt vekt på at tildeling av alle kvotene vederlagsfritt vil gi et administrativt enklere system sammenliknet med et system der inntil 5 prosent selges.

Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom (NNV/NU) går imot vederlagsfri tildeling i sin felles høringsuttalelse og sier at bedriftene må kjøpe utslippsrettigheter fra dag en, siden det vil styrke incentivene for å få ned utslippene. *Cicero og Statistisk sentralbyrå* mener det er uheldig at adgangen til å auksjonere bort 5 prosent av kvotene ikke benyttes. Det hevdes blant annet at 5 prosent auksjon ville gitt verdifull erfaring med auksjonering av kvoter, og det ville bety at man beveger seg i riktig retning i forhold til hva som er riktig virkemiddelbruk. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* sier seg prinsipielt i mot gratis kvoter og mener at

«innføringen av et nasjonalt kvotesystem må markere starten på en prosess der målet er at lønnsomhet må styre hvilke typer næringsvirksomhet som vi skal drive med i Norge.»

Konkurransetilsynet viser til høringsuttalelsen til NOU 2000:1 og fastholder at gratiskvoter er et lite treffsikkert virkemiddel for å dempe uheldige virkninger av nødvendige næringsomstillinger. *Næringslivets Hovedorganisasjon* støtter det framlagte lovforslaget og uttaler at innføring av kvoteplikt i sektorer som omfattes av EUs kvotehandelsdirektiv, forutsetter gratis tildeling av kvoter. De legger også stor vekt på å sikre næringslivets konkurranseevne i forhold til europeiske konkurrenter. Dette støttes av blant annet *Prosessindustriens Landsfor-*

ening som samtidig viser til Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Tilleggsmeldingen om klima. Flere berørte bedrifter gir sin tilslutning til disse synspunktene i høringsuttalelsene sine.

10.3 Tildelingskriterier

I lovforslaget § 8 annet ledd er det gitt nærmere retningslinjer som skal legges til grunn for tildeling av kvoter for perioden 2005–2007. Regjeringen foreslår at tildelingen av utslippskvoter i hovedsak skal baseres på historiske utslipp for årene 1998–2001. 1998–2001 defineres dermed som basisperioden som danner grunnlaget for tildeling av kvoter. Regjeringen legger stor vekt på å utforme et system som sikrer mest mulig likebehandling mellom be-

drifter. Det legges derfor opp til at mengden kvoter til den enkelte bedriften kan endres dersom spesielle forhold gjør at gjennomsnittlig utslipp i basisperioden er spesielt lite representativt for bedriftens utslippsutvikling og deres potensiale for å redusere utslippene.

Kvotedirektivets tildelingskriterier gir EU-landene en viss frihet til å utforme de nasjonale systemene for tildeling, og ingen land har valgt helt like løsninger. Regjeringens forslag har mange likhetspunkter med det praktiske opplegget for tildelingen i flere EU-land. Det vises til omtalen i kapittel 6.2.1 og boks 6.1 om EUs kvotedirektiv vedlegg III med kriterier for nasjonale tildelingsplaner.

Under behandlingen av St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmeldingen om klima og St.meld. nr. 54 (2000–2001) Klimameldingen i juni 2002 sluttet stortingsflertallet seg til Regjeringens forslag om å

Boks 10.2 Hvitboken om prosessindustriens klimagassutslipp

En rapport kalt 'Hvitbok om klimagassutslipp fra norsk landbasert prosessindustri' (hvitboken) ble lagt fram 30. januar 2003. (DNV rapport nr. 2002–1609/SINTEF rapport nr. STF24A03501.) Hvitboken er utarbeidet av SINTEF og Det norske Veritas på oppdrag fra Prosessindustriens Landsforening (PIL), Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund (NKIF) og Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF).

Målet med hvitboken var å komme fram til et omforent og kvalitetssikret datagrunnlag for utslipp av klimagasser fra norsk prosessindustri. Hvitboken har kartlagt utslipp fra alle seks typer av klimagasser som omfattes av Kyotoprotokollen.

Dataene som presenteres i hvitboken består av to hovedelementer:

1) Verifiserte historiske utslippstall og framskrivinger av utslippstall

For hver av de aktuelle bedriftene har en fått fram historiske utslippstall for 1990 og årene 1998–2001, og framskrivinger av utslippene til 2005, 2006 og 2007. De historiske utslippstallene er grundig kontrollert og kryssjekket mot andre opplysninger, og utgjør derfor et omforent tallgrunnlag. Datakvaliteten for 1990 er imidlertid ikke fullt så god som for de andre årene. Framskrivingene bygger på bedriftenes vurderinger av egne utslipp hvis det *ikke* blir innført nye virkemidler. Historiske utslippstall er offentliggjort på bedriftsnivå, mens utslippsprognoser er offentliggjort bare på bransjenivå.

2) Verifiserte tall for mulige utslippsreducerende tiltak

Arbeidet har også bestått i å kontrollere og verifisere prosessindustriens beskrivelser og kostnadstall for utslippsreducerende tiltak i 2005–2007. Både de samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnadene ved 29 mulige tiltak er beregnet. Resultatet viser at for tiltak med kostnad opp til 200 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter (CO₂-e) vil kunne gi en årlig utslippsreduksjon på om lag 0,9 millioner tonn CO₂-e, mens tiltak med kostnad mellom 200 og 400 kroner per tonn CO₂-e vil kunne gi en ytterligere utslippsreduksjon på om lag 0,4 millioner tonn CO₂-e. Disse tallene er noe lavere enn tallene i SFTs tiltaksanalyse fra år 2000. Mye av avviket mellom hvitbokens tall og SFTs tiltaksanalyse kan imidlertid forklares, blant annet av at SFT i 2000 opererte med en lengre tidshorisont (fram til 2010) enn hva hvitboken har gjort. Vurdert på denne bakgrunn er det overraskende godt samsvar mellom SFTs tre år gamle analyse og hvitbokens tall.

En har også vurdert norsk prosessindustri i forhold til BAT-begrepet (Best Available Technique).

Selve hvitboken er offentlig tilgjengelig. En del av tallgrunnlaget er imidlertid ikke offentliggjort, men samlet i et konfidensielt bilag.

tildeler kvotene for 2005–2007 vederlagsfritt med basis i historiske utslipp til den kvotepliktige industrien. Flertallet understreket i romertallsvedtak at detaljene i det tidlige kvotesystemet må utvikles i nær dialog med industrien. Regjeringen har hatt en fruktbar dialog med industrien, og i denne forbindelsen la industriens organisasjoner i januar 2003 fram en hvitbok om klimagassutslipp fra norsk landbasert prosessindustri. Hvitboken inneholder blant annet omforente og kvalitetssikrede historiske utslippstall på bedrifts nivå, samt en analyse av mulige utslippsreducerende tiltak. Regjeringen ser på hvitboken som et nyttig dokument og vurderer den som et verdifullt supplement til utslippsstatistikken fra SFT og Statistisk sentralbyrå.

Tildeling på grunnlag av historiske utslipp

Hovedregelen for tildeling foreslås å være historiske utslipp for årene 1998–2001.

En viktig forutsetning for valg av basisperioden er at det finnes data med tilstrekkelig god kvalitet. Gjennomgangen av de historiske utslippstallene i forbindelse arbeidet med hvitboken vil danne et godt grunnlag for SFTs vurdering av tallgrunnlaget, og godkjenning av utslippsgrunnlaget i forbindelse med tildelingen. Et godt datagrunnlag er viktig for å bidra til et velfungerende marked uten store innsigelser om datagrunnlaget.

Hvilken basisperiode som velges har betydning for fordelingen av kvotene mellom bedriftene. Ved valg av et tidlig basisår vil de bedriftene som har redusert utslippene sine, kunne få relativt mange kvoter. En sen basisperiode vil gi relativt sett flere kvoter til bedrifter som har økt utslippene av CO₂, mens bedrifter som tidligere har gjennomført miljøtiltak, vil få færre kvoter.

Regjeringen mener at en basisperiode over årene 1998–2001 er en riktig avveining mellom hensynet til på den ene side bedrifter som har gjennomført tidlige miljøtiltak, og på den annen side bedrifter som har økt utslippene de senere årene. Valg av basisperiode er gjort i samråd med industrien. Med det opplegget som er skissert i dette kapitlet, er det fastsettelsen av kvotemengden og tildelingskriteriene som gir den miljømessige målsettingen i kvotesystemet, og ikke valg av basisperiode. Bakgrunnen for å foreslå flere år i basisperioden, er å forhindre at noen virksomheter får tilfeldige fordeler på bekostning av andre som følge av svingninger i produksjon og utslipp. Dersom kvotetildelingen bare hadde tatt utgangspunkt i ett basisår, ville bedriftenes konjunktursituasjon hatt stor betydning for tildelingen, og bedrifter med en spesielt dårlig konjunktursituasjon i et enkelt år hadde kommet dårlig ut.

I høringsuttalelsene fra *Statistisk sentralbyrå (SSB)* og *Enova SF* uttales at det ved valg av basisår også burde gis belønning for tidlige tiltak før 1998. Regjeringen vil imidlertid vise til at valg av basisår er gjort i samråd med industrien som ikke så behov for basisår fra 1990 til 1998. Dette støttes av *NHO* og *PIL* i deres høringsuttalelser.

En tildeling som i hovedsak er basert på historiske utslipp bidrar også til en administrativt enkel tildeling, samtidig som en sikrer god forutsigbarhet for næringslivet. Tildeling basert på historiske utslipp som hovedregel vil gjøre at virksomhetene i størst mulig grad ikke gis incentiver til f.eks. å opprettholde produksjon og/eller utslipp for å få tildelt flere kvoter, sammenlignet med tildeling f.eks. hovedsakelig basert på framtidige utslipp.

Det antall kvoter den enkelte virksomheten får, vil i tillegg være avhengig av størrelsen på tildelingskoeffisienten. Denne tildelingskoeffisienten sier hvor stor andel av kvoter i prosent av de gjennomsnittlige utslippene i basisperioden eller i forhold til det forventete utslippsbehovet, den enkelte vil bli tildelt. De kvotepliktige vil dermed ikke få tildelt kvoter svarende til for eksempel gjennomsnittlige utslipp i basisårene, men utslippsgrunnlaget vil bli multiplisert med en faktor som er lavere enn 1.

Regjeringen legger til grunn at tildelingskoeffisienten settes til 95 prosent av utslippsgrunnlaget i basisperioden justert for vesentlige endringer etter basisperioden. Med bakgrunn i lovforslaget § 8 annet ledd vil SFT foreta en vurdering av den kvotepliktiges utslippsutvikling med basis i opplysninger i de innkomne søknadene. Søknadene må derfor inneholde de opplysningene som er nødvendig for tildeling av kvoter etter tildelingsretningslinjene. SFT vil dermed beslutte størrelsen på utslippsgrunnlaget for den enkelte virksomheten, og virksomheten vil tildeles 95 prosent av dette.

En tildelingskoeffisient på 95 prosent vil gi stramhet i kvotetildelingen. 95 prosent er i tråd med innspill fra bransjen der hensikten er å gi en rimelig byrdefordeling mellom bedriftene som omfattes av overenskomsten mellom Miljøverndepartementet og PIL, uavhengig av om de får kvoteplikt eller ikke.

Regjeringen har lagt stor vekt på å utforme et system som sikrer mest mulig likebehandling mellom bedrifter, og som ikke gir urimelige og tilfældige utslag, slik at det ikke oppstår utilbørlig forskjellsbehandling mellom virksomheter. Det legges derfor opp til at mengden kvoter den enkelte virksomheten ville blitt tildelt på grunnlag av hovedregelen kan bli endret som følge av spesielle forhold i basisperioden eller vesentlige endringer som har funnet sted etter basisperioden. Videre vil

virksomheter som er igangsatt etter basisperioden, men før utgangen av 2007, også kunne tildeles kvoter. Dette er forhold som må dokumenteres og søkes om fra den enkelte bedriften.

Avvik fra hovedregelen ved spesielle forhold i basisperioden

Det kan i spesielle tilfeller være behov for å fravike utgangspunktet om at de gjennomsnittlige utslippene i basisårene 1998–2001 skal ligge til grunn for tildelingen av kvoter. Dette vil være tilfellet dersom enkelte bedrifter har hatt store variasjoner i CO₂-utslipp i årene i basisperioden. Regjeringen foreslår derfor at forurensningsmyndigheten for bedrifter som ikke har vært i drift i ett eller flere av årene i basisperioden, skal kunne unnta disse årene fra basisperioden. Hvis en virksomhet bare har vært i drift i noen av de fire årene i basisperioden, skal gjennomsnittet av utslippet for disse årene danne grunnlaget for tildelingen.

For bedrifter som av andre grunner enn full driftstans, har hatt en atypisk utslippssituasjon i basisperioden, vil det også være adgang til å unnta ett eller flere år i basisperioden fra beregningsgrunnlaget for kvotetildelingen. Hva som vil kunne regnes som *atypiske* år innenfor basisperioden 1998–2001 er det behov for å avklare nærmere.

Det foreslås som en forutsetning at et utslippsår først kan regnes som atypisk dersom utslippet avviker mer enn 25 prosent fra gjennomsnittet i basisperioden. År med mindre avvik enn 25 prosent kan ikke vurderes som atypisk uavhengig av årsak.

Dette innebærer at en gradvis synkende eller økende utslippstrend ikke skal regnes som atypisk. En slik gradvis utslippsutvikling anses tilstrekkelig ivaretatt ved at basisperioden består av et gjennomsnitt på fire år. Regjeringens begrunnelse for å velge et gjennomsnitt på fire år og ikke bare et basisår, er nettopp for å ivareta slike hensyn. I vurderingen av om et eller flere år anses som atypiske kan det også være relevant å sammenligne med år etter basisperioden. Dette for å vurdere hvilke år i basisperioden som er å anse som atypiske i forhold til en utslippstrend.

Det er ikke et tilstrekkelig krav at utslippet i et år avviker mer enn 25 prosent fra gjennomsnittlig utslipp for at det vurderes som atypisk. Det er samtidig nødvendig at utslippsavviket skyldes spesielle forhold. Slike spesielle forhold vil typisk være:

- innkjøring av nye anlegg eller oppgradering, ved installering av nytt prosessutstyr
- oppstart av ny bedrift der full produksjon startet et antall måneder ut i året

- lengre tids driftstans som følge av nødvendig utskiftning, vedlikeholdsarbeid eller revisjon av prosessanlegg

Vesentlige utslippsendringer og virksomhet etablert etter 1. januar 2001

For bedrifter som har hatt vesentlige utslippsendringer som har skjedd relativt nylig eller forventes å skje i perioden 2005–2007, vil ikke tildelingen kunne baseres på kvalitetssikrede historiske utslippsdata. Det er derfor naturlig at kvotetildelingen til igangsettelse av virksomhet, utvidelser, innskrenkninger eller nedleggelse av virksomhet ikke følger hovedregelen om historiske utslipp. Forventet CO₂-utslipp vil være et av flere kriterier for hvor mange kvoter den enkelte bedriften tildeles etter lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c og d, men også utslipp i forhold til produksjon og bedriftens teknologivalg vil være av betydning.

Regjeringen foreslår at den kvotemengden bedriften ville blitt tildelt på grunnlag av utslipp i basisperioden justert for eventuelle avvik, kan økes eller reduseres dersom utslippene etter 1. januar 2001, men før 31. desember 2007, er eller med rimelig sikkerhet forventes å bli vesentlig redusert eller økt som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang. Regjeringen foreslår derfor i lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c at slike endringer kan tillegges betydning ved tildelingen. I loven foreslås at mulighetene, herunder de økonomiske og tekniske mulighetene, for å begrense utslipp av CO₂, og særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikkene, skal tillegges vekt ved tildelingen.

Første del av denne bestemmelsen skal tolkes slik at vesentlige utslippsreduksjoner eller –økninger, kun skal tillegges betydning ved tildelingen, dersom utslippsendringen *følger av* vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang. Vesentlige endringer i utslippene som følge av *andre årsaker* skal derfor ikke vektlegges ved tildeling av kvoter.

I likhet med begrepet atypiske utslipp, er det også behov for en avklaring av hva som regnes som vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang.

Følgende situasjoner vil kunne karakteriseres som typiske for endringer i *virksomhets omfang*:

- varig planlagt eller gjennomført reell kapasitetsendring i anlegget (i motsetning til endringer i graden av kapasitetsutnyttelse uten for eksempel økte investeringer)
- midlertidige nedleggelse av anlegg/bedrifter
- overføring av produksjon til en annen bedrift

Følgende situasjoner vil kunne karakteriseres som typiske for endringer i *virksomhetens art*:

- produktutvikling og produktraffinering som medfører endrede energikrav i produksjonen
- dokumentert overgang mellom energibærere

Også virksomheter som er igangsatt etter 1. januar 2001 eller som med rimelig sikkerhet forventes å bli igangsatt før utgangen av 2007, vil kunne søke om å få tildelt vederlagsfrie kvoter etter lovforslaget § 8 annet ledd bokstav d. Ved tildeling av kvoter på grunnlag av utvidelser eller nyetableringer etter 1. januar 2001, er det rimelig å legge vekt på den kvotepliktiges muligheter, herunder de teknologiske mulighetene, til å begrense utslippene av CO₂.

Andre del av bestemmelsene i lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c og d medfører at dersom endringene eller igangsettelsen av virksomhet gjennomføres ved bruk av de beste og reneste teknologiene skal det honoreres sammenlignet med annen virksomhet, ved tildeling av kvoter. SFT vil ta utgangspunkt i den forventete utslippsituasjonen og vurdere størrelsen på utslippsgrunnlaget ut fra hvor mye en virksomhet gjør for å begrense utslippene, for eksempel ved å ta i bruk ren teknologi. Adgangen til å vektlegge mulighetene for å begrense utslipp av CO₂ er derfor framhevet som et relevant hensyn i loven. Teknologien som benyttes vil dermed være av betydning for tildelingen av kvoter. I den grad BAT-standarder (beste tilgjengelige teknikker) finnes i relevante BREF-dokumenter (veiledende dokumenter fra Europa-kommisjonen som er utarbeidet som hjelp ved fastleggelsen av hva som er beste tilgjengelige teknikker i henhold til direktiv 96/61/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning–IPPC-direktivet), vil disse bli tillagt vekt ved tildelingen av kvoter. Virksomhetene bør også dokumentere dette i søknaden om kvoter.

For at endringer i eksisterende og/eller igangsettelse av ny virksomhet skal gi grunnlag for tildeling etter lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c og d, er det nødvendig at det som minimum framlegges konkrete styrevedtak om investeringer, ombygginger etc, dersom tiltaket ikke allerede er gjennomført ved tidspunktet for søknad om kvoter. SFT skal vurdere realismen i de planene som framlegges. Av dette følger at «løse» planer og intensjoner ikke er god nok dokumentasjon i denne sammenheng.

Også for de virksomhetene som blir behandlet etter lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c og d er det nødvendig å fastsette en tildelingskoeffisient. Regjeringen anser det rimelig at det fastsettes en koeffisient tilsvarende øvrig virksomhet, det vil si at virksomheten tildeles 95 prosent av det utslippsgrunnlaget SFT kommer fram til på bakgrunn av

lovforslaget og retningslinjene i disse bestemmelsene.

Ideelt sett kunne det være ønskelig med helt klare, kvantifiserbare kriterier for tildelingen, slik at tildelingsvedtaket ikke ble bygget på skjønn. Retningslinjene i lovforslaget med kriteriene som er gjengitt ovenfor, sier mye om hvilke forhold tildelingsvedtaket vil bli basert på. Det er imidlertid nødvendig å forholde seg til at de virksomhetene som antas å falle inn under lovforslaget § 8 annet ledd bokstavene c og d, fortøner seg som relativt forskjelligartede, selv om en del av dem kan kategoriseres innenfor samme næringskode. Et godt eksempel kan være ilandføringsterminaler for gass og gassraffinerier. Det er betydelige forskjeller på i hvor stor grad råstoffene bearbeides og hvilke produkter som framstilles. Det er også store forskjeller i muligheten for å bruke elektrisitet fra nettet og dermed unngå en del utslipp fra energibruk direkte i anlegget. Dette gir meget store utslag på utslippene i forhold til mengden råstoff som bearbeides, uten at dette trenger å skyldes at de bedriftene som har høye utslipp, nødvendigvis har en mindre miljøvennlig teknologi eller prosess. Slike forhold har i praksis gjort det svært vanskelig å finne tekniske tildelingskriterier (normer) som på en enkel måte kan brukes på flere bedrifter. Tildelingen av kvoter til kvotepliktig virksomhet som ikke utelukkende får kvoter basert på historiske utslipp, vil derfor i en viss utstrekning måtte baseres på en individuell vurdering. Likebehandling mellom virksomheter skal uansett tilstrebes.

En rekke høringsinstanser som *Finansdepartementet*, *NHO* og *PIL*, framhever behovet for klare, åpne kriterier for tildeling, og for å redusere graden av skjønn foreslår *PIL* blant annet at «kriteriene konkretiseres i forskrift, som vil tilsvare en nasjonal allokeringsplan i EUs system». *Fridtjof Nansens Institutt* mener EUs system med nasjonale tildelingsplaner hadde vært å foretrekke, siden flere sentrale elementer hadde vært gjenstand for offentlig høring. *OLF* på sin side støtter høringsnotatet, og sier at det er behov for individuelle vurderinger.

Forslaget ovenfor til tildelingsregler er betydelig mer detaljert enn det som kom fram av lovforslaget og høringsbrevet. Det følger av lovforslaget § 8 fjerde ledd at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om tildelingen av de vederlagsfrie kvotene. Departementet vil enten samle tildelingsreglene i retningslinjer til SFT eller vurdere om det er behov for egne forskrifter. Dette vil ivareta behovet for offentlighet om kriterier.

Det er kommet en rekke uttalelser til ulike sider ved tildelingen som departementet har vurdert i arbeidet med proposisjonen. Det gjelder blant

annet høringsuttalelse fra *NNV/NU* som savner en detaljert framstilling av utslippsutviklingen og ber departementet vurdere hvilken tildelingsmåte, BAT eller 20 prosent reduksjon av historiske utslipp, som gir størst reduksjon. *Cicero* uttaler at det er en betydelig trussel for kostnadseffektiviteten i et kvotesystem der tildelingen skjer avhengig av utslippernes handlinger, i henhold til lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c og d. Professor Hans Chr. Bugge og stipendiat Christina Voigt ved *Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo* uttaler at BAT-prinsippet gjelder som et minimumskrav som en konsekvens av IPCC-direktivet og forurensningsloven, og formuleringene i lovforslaget § 8 er derfor etter deres mening ikke er holdbare. *NKIF/NOPEF* og *OLF* er enig i at kvotetildelingen bør baseres på BAT, men at virksomhetene selv i de fleste tilfellene har best forutsetninger for å vurdere i hvor stor grad BAT er implementert. Flere berørte bedrifter framhever at andre land får romslige kvoter, og at det er svært viktig at norske bedrifters konkurransevne ivaretas. Flere har uttalt seg om utgangspunktet for tildelingen, og *NHO* uttaler at utgangspunktet bør være at prognoser for utslippene ved økt aktivitet skal legges til grunn. *Statoil* uttaler at bedrifter med betydelige utslippssøkninger fram mot 2007 bør tildeles kvoter basert på BAT og forventete utslipp i 2007. *Gassco* uttaler at tildelingen av kvoter bør baseres uavkortet på prognosene som er gitt i hvitboken, samt de dataene som ble formidlet til Miljøverndepartementet våren 2004.

Departementet sier seg enig i at BAT gjelder som et minimumskrav i henhold til IPCC-direktivet og forurensningsloven. I praksis vil tildelingen allikevel vurderes i forhold til blant annet virksomhetenes valg av teknologi, og muligheten til å redusere CO₂-utslipp.

I lovforslaget § 9 foreslås at dersom kvoter tildeles på grunnlag av planlagte utvidelser eller nyetableringer skal det framgå av tildelingsvedtaket at tildelingen er basert på at den planlagte endringen eller nyetableringen faktisk blir gjennomført. I forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter må SFT foreta en konkret vurdering av om betingelsene for vedtaket er oppfylt, jf. omtalen av den årlige kvoteutdelingen nedenfor.

Kvotepliktig virksomhet som ikke er tatt i betraktning ved tildelingen av kvoter etter lovforslaget § 8, må oppfylle kvoteplikten gjennom kjøp av kvoter i markedet. Dette vil blant annet være situasjonen for ny virksomhet dersom denne ikke faller inn under bestemmelsen i lovforslaget § 8 annet ledd bokstav c og d, eller ikke har søkt innen fristen. Det antas at planene for de fleste større anleggene som kan realiseres før utgangen av 2007 vil

være kjente, og således falle inn under alternativene her. Situasjonen for nye virksomheter vil uansett være en annen enn for de som allerede er etablert på det tidspunkt loven trer i kraft. For den som vurderer å starte opp ny virksomhet etter dette tidspunktet, utgjør kvoteplikten en kjent del av rammebetingelsene for virksomheten.

De fleste høringsinstansene uttaler seg ikke om at virksomheter som ikke overholder søknadsfristen må kjøpe kvoter, men *NKIF* og *NOPEF* uttaler at det må gis rom for nye virksomheter slik at disse, om det skulle bli aktuelt, får tildelt utslippstillatelse og kvoter i forhold til det behov som kan oppstå. *Statoil* og *PIL* nevner konkrete bedrifter der det kan være aktuelt med oppstart før utgangen av 2007 og sier generelt at det bør lages en åpning for tildeling til nye aktører etter de samme hovedrammene.

Det er lagt stor vekt på å utforme detaljene i kvotesystemet i samsvar med EØS-avtalens regler om statsstøtte, og forslaget til kvotelov anses å være forenlig med dette regelverket. Det kan være et problem i forhold til støttereglene hvis det tildeles et overskudd av gratis kvoter som kan selges direkte uten at tiltak gjennomføres, såkalt overdekning, jf. kapittel 15.3 om forholdet til EØS-regelverket om offentlig støtte. Det legges derfor opp til at ingen enkeltvirksomheter tildeles mer enn 100 prosent av sitt forventete utslipp før nye tiltak. Samtidig skal det imidlertid bemerkes at det ikke er det enkelte land selv som avgjør om kvotesystemet er i overensstemmelse med statsstøtteregelverket eller ikke. Norge vil derfor følge nøye med i Europa-kommisjonens oppfølging av medlemslandenes planer for allokering av kvoter til de kvotepliktige. Norge har allerede startet dialogen med EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Det vises til kapittel 15.3 for en nærmere redegjørelse.

10.4 Den årlige utdelingen av kvoter

Det følger av lovforslaget § 9 at det vil bli foretatt en årlig utdeling av kvoter til de kvotepliktige i henhold til tildelingsvedtaket etter lovforslaget § 8 tredje ledd. Det foreslås at kvotene utdeles innen 1. mars hvert år i tråd med EUs kvotedirektiv. Fristen for utdelingen av kvoter for 2005 er imidlertid satt til 15. mars dette året. Bakgrunnen for dette er at søknadsfristen for kvoter, av hensyn til tidspunktet for lovens ikrafttredelse, er satt til 15. januar 2005. Tildelingsmyndigheten ville derfor fått svært kort tid til å behandle disse søknadene dersom den ordinære fristen for utdeling av kvoter også skulle gjelde dette året. Ved begynnelsen av 2005 vil ikke den

enkelte virksomheten få utdelt hele den samlede kvotemengden for perioden 2005–2007. Antall kvoter som utdeles vil i hovedsak være lik for alle de tre årene, men dette vil kunne avvikes hvis en virksomhet tildeles kvoter på grunnlag av utvidelser, innskrenkninger eller nedleggelse i årene 2005–2007. I tillegg vil regelen om betinget tildeling kunne føre til avvik mellom det som tildeles og utdeles for alle årene.

Den årlige kvoteutdelingen er betinget av at virksomheten har utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 annet ledd, og at det ikke har vært vesentlige endringer i forhold til de forutsetningene som ble lagt til grunn ved kvotetildelingen etter lovforslaget § 8 tredje ledd. Dersom de betingelsene som lå til grunn for det opprinnelige tildelingsvedtaket er vesentlig endret, for eksempel ved at opplysninger endres eller fordi en planlagt utvidelse av virksomheten blir forskjøvet i tid, fører dette til at vedkommende kvotepliktige vil få utdelt et lavere antall kvoter enn forutsatt i den opprinnelige tildelingen. Dette betyr for eksempel at en bedrift som velger å legge ned, bare kan selge inneværende års kvoter. De kvotene som er tildelt, men ikke blir utdelt, vil bli slettet.

Så lenge den kvotepliktige har utformet sin søknad om kvotetildeling etter beste skjønn, ut fra de mest korrekte relevante opplysningene og har oppfylt sin rapporteringsplikt, vil senere revisjoner av utslippstallene som følge av at det innføres nye og bedre måle- eller beregningsmetoder for utslipp, ikke få innvirkning på tildelingsvedtaket. I slike tilfeller vil den kvotepliktige kunne levere kvoter i henhold til utslipp beregnet på samme måte som på tildelingstidspunktet. Over tid vil måle- og beregningsmetodene kunne endres som følge av tekniske framskritt. Det vil også kunne komme endringer som følge av nye krav i henhold til Klimakonvensjonen. Hvis det skulle skje slike endringer i løpet av den perioden kvotene allerede er tildelt for, vil den kvotepliktige måtte levere to sett utslippstall: Ett sett som er beregnet etter metoder som ved tildelingsvedtaket, og ett sett som er beregnet etter siste tilgjengelige metoder. På denne måten unngås at behovet for standardiserte og veldefinerte kvoter for å sikre et velfungerende marked, blir til hinder

for innføring av nye og bedre beregningsmetoder over klimagassutslipp. I perioden 2005–2007 er det imidlertid lite trolig at slike situasjoner vil oppstå, ettersom det ikke ventes å komme vesentlige endringer i måle- eller beregningsmetodene for CO₂-utslipp.

Det følger av lovforslaget § 9 og av oppgjørsplikten etter lovforslaget § 13 at virksomhetene kan spare kvoter fra et år til et annet innenfor perioden 2005–2007, fordi det bare er kvoter som leveres til oppgjør det enkelte år som vil bli annullert. En spreadgang er gunstig både fra et miljøsynspunkt, fordi utslippene forsinkes i tid, og fra et effektivitetssynspunkt, fordi det gir større fleksibilitet for de kvotepliktige med hensyn til forskyvning av utslippene i forhold til for eksempel konjunktursvingninger.

Det foreslås at kvotene for 2005 utdeles innen 15. mars 2005 og at kvotene for 2006 og 2007 utdeles innen 1. mars de respektive årene. Dette innebærer at den kvotepliktige ved oppgjørstidspunktet for foregående års utslipp, den 30. april i 2006 og 2007, vil ha fått utdelt kvoter for minst to år. Forslaget sikrer derfor likviditet i markedet og fleksibilitet for den kvotepliktige ved at det i praksis vil kunne benyttes kvoter som for eksempel er tildelt i 2006 ved oppgjør for utslipp i 2005. Det gis ikke adgang til å bruke kvoter som er tildelt etter lovforslaget § 8, men som ennå ikke er utdelt i henhold til forslaget § 9. Det gis heller ikke adgang til å bruke kvoter som vil kunne bli tildelt for perioden 2008–2012 i forhold til kvoteplikten i 2005–2007, da dette ville innebære å låne kvoter fra en framtidig periode. Disse prosedyrene for tildeling og utdeling av kvoter er i samsvar med EUs kvotedirektiv.

Både *NHO*, *PIL* og *NKIF/NOPEF* foreslår at utdelingsandelen settes høyere for det første året enn for de neste årene. Regjeringen vil imidlertid følge Tilleggsmelding om klima som foreslo at utslippstaket skal ha samme ambisjonsnivå for årene 2005, 2006 og 2007. Samtidig vil tidspunktene for utdeling (henholdsvis 15. mars 2005 og 1. mars 2006 og 2007) og innlevering (30. april) øke fleksibiliteten sammenlignet med en situasjon der bare årets utdelte kvoter kan brukes til oppgjør for kvoteplikten.

11 Markedet for kvoter, bruk av Den grønne utviklingsmekanismen mv.

11.1 Annenhåndsmarkedet

Regjeringen legger stor vekt på at norske virksomheter skal delta i et internasjonalt kvotemarked. Dette markedet vil først og fremst bestå av 12 000 kvotepliktige i EUs 25 medlemsland, samt tilbyderne av prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen. Regjeringen ønsker også å legge til rette for at kvotemarkedet skal være åpent for alle, også ikke-kvotepliktige, slik at markedet funksjonerer best mulig. Også i EU gis det en slik mulighet.

11.2 Organiseringen av kvoteomsetningen

Markedets funksjonering ble drøftet av Kvoteutvalget, som la fram sin rapport i desember 1999, og i St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen). Allerede da Kvoteutvalget var i arbeid forekom det kjøp og salg av klimakvoter, spesielt på framtidskontrakter. Denne handelen har tiltatt, og ifølge det norske analyseselskapet Pointcarbon ble handelen doblet fra 2002 til 2003.

I 2002 startet Storbritannia og Danmark kvotesystemer. I Storbritannia har det vært en del transaksjoner, mens det har vært få i Danmark, som også hadde svært få kvotepliktige installasjoner. Mynighetene i disse landene har ikke etablert spesielle markedsinstitusjoner som forestår børser eller meglerfunksjoner eller gir prisinformasjon.

Det foregår ellers handel med framtidskontrakter for kvoter både under Kyotoprotokollen, Den grønne utviklingsmekanismen og EUs kvotesystem. En viss handel med kvoter basert på frivillige forpliktelser om utslippsreduksjoner finner også sted, spesielt i Nord-Amerika.

En rekke selskaper yter allerede bistand i forbindelse med gjennomføringen av kvotehandelen. Dette kan dreie seg om meglervirksomhet, markedsanalyse, tilrettelegging av utslippsreducerende prosjekter i forhold til aktuelle mekanismer og rådgivning. Flere børser legger også opp til å tilby sine tjenester i dette markedet. En del av denne virksomheten drives av internasjonale selskaper som også er aktive i Norge, men også norske selskaper

er aktive og/eller bygger seg opp til å kunne levere tjenester i dette markedet.

Norske virksomheter som vil ha behov for bistand vedrørende kjøp og salg av kvoter, kan i prinsippet betjenes av selskaper som er lokalisert hvor som helst, så lenge selskapene har kjennskap til hvordan kvotesystemet er bygd opp. Dersom det blir ulike skatte- og momsregler i forhold til kvote-relaterte tjenester mellom landene i Europa, vil dette kunne ha betydning for hvor slike selskaper vil etablere hovedtyngden av sin virksomhet.

Det er allerede relativt enkelt å innhente informasjon om priser og å kunne inngå avtaler om kvotekjøp, og det ser ikke ut til å være spesielle behov som berettiger statlig inngripen i markedet. Dette synes også å være holdningen i de europeiske landene som har etablert eller holder på å etablere kvotesystemer. Markedet er imidlertid i en tidlig fase, og det er grunn til å følge utviklingen nøye.

Slik det europeiske kvotemarkedet ser ut til å utvikle seg, ser ikke Regjeringen noen grunn til at Norge skal søke å innføre særskilte virkemidler for å forhindre bruk av markedsrett. Adgangen til å kjøpe kvoter i EU, med anslagsvis 12 000 kvotepliktige enheter, og muligheten til å bruke Den grønne utviklingsmekanismen vil sikre at norske virksomheter kan kjøpe det antall kvoter de måtte ønske til gjeldende markedspriser. Muligheten for at personer og virksomheter som ikke er kvotepliktige, kan kjøpe og selge kvoter vil øke likviditeten i markedet og gjøre det enda vanskeligere å utøve markedsrett.

11.3 Den grønne utviklingsmekanismen og bruk av denne i kvotesystemet for 2005–2007

Kyotoprotokollen åpner for prosjektsamarbeid mellom industriland og utviklingsland gjennom Den grønne utviklingsmekanismen. Mekanismens formål er å bistå utviklingsland i å oppnå bærekraftig utvikling, bidra til oppnåelse av Klimakonvensjonens målsetting og å bidra til industrilands oppfyllelse av sine utslippsforpliktelser. Sertifiserte utslippsenheter fra prosjekter i utviklingsland vil kun-

ne brukes av industriland mot deres forpliktelser under protokollen.

Lovforslaget legger opp til at det gjennom forskrift åpnes for at sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen, etter nærmere gitte bestemmelser, skal kunne benyttes i det norske kvotesystemet for 2005–2007. Regjeringen legger opp til regler for bruk av Den grønne utviklingsmekanismen i kvotesystemet som er lik de reglene som EU har for sitt kvotesystem i 2005–2007. Utslippsenheter som anvendes i det tidlige kvotesystemet vil bli kansellert og kan derfor ikke tas i bruk i forhold til oppfyllelsen av Norges forpliktelse under Kyotoprotokollen.

Det er etablert en «tidlig start» av Den grønne utviklingsmekanismen gjennom opprettelse av mekanismens institusjoner, inkludert et styre for mekanismen. Beslutningen om tidlig start av Den grønne utviklingsmekanismen innebærer at prosjekter i u-land kan godkjennes før protokollen trer i kraft. Prosjekter som allerede har startet, kan generere sertifiserte utslippsenheter med tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2000. Disse prosjektene må godkjennes og registreres innen 31. desember 2005.

Regelverket inneholder blant annet detaljerte retningslinjer for akkreditering av operasjonelle enheter (organer som skal validere prosjekter og sertifisere utslippsreduksjoner), overvåking og opprettelse av referansebaner for prosjekter, og et internasjonalt register for sertifiserte utslippsenheter. Inntil nasjonale registre som kan motta sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen er på plass, vil partene kunne opprette nasjonale konti i det internasjonale registeret for sertifiserte utslippsenheter (plassert under Klimakonvensjonen inntil Kyotoprotokollen trer i kraft). Det legges imidlertid opp til at det norske kvoteregisteret vil være på plass før registeret for Den grønne utviklingsmekanismen, jf. kapittel 12. Våren 2004 akkrediterte styret for Den grønne utviklingsmekanismen de første operasjonelle enhetene, noe som åpnet for godkjenning av prosjektaktiviteter. Sertifisering av utslippsreduksjoner fra godkjente prosjekter vil kunne finne sted etter hvert som disse blir dokumentert.

Regjeringen understreket i St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen om klima) at Den grønne utviklingsmekanismen vil kunne bli et nyttig instrument for å utløse gode klimaprojekter i utviklingslandene og derigjennom bidra til mer aktiv deltakelse fra utvik-

lingslandene i arbeidet med å møte klimaproblemet. En tidlig start av Den grønne utviklingsmekanismen vil gi incentiver til investeringer i prosjektaktiviteter på et tidlig tidspunkt. Regjeringen sa videre at norske kvotepliktige virksomheter skal kunne bruke sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen i forhold til kvoteplikten i det nasjonale kvotesystemet. Regjeringen mener at det ikke skal åpnes for at kreditter fra eventuelle kjernekraftprosjekter kan brukes for å oppfylle Norges utslippsforpliktelse og vil derfor heller ikke åpne slike kreditter i det nasjonale kvotesystemet. Regjeringen legger som EU opp til at vannkraftprosjekter må vurderes blant annet i forhold til anbefalingene fra Verdenskommisjonen for dammer.

Skogreising og nyplanting er godkjent som aktiviteter under Den grønne utviklingsmekanismen i første forpliktelsesperiode, men med et tak for kreditering på 1 prosent av hvert enkelt lands utslippsnivå i 1990. Regjeringen vil komme tilbake til hvordan en administrativt skal forholde seg til det fastsatte taket på kreditering fra slike aktiviteter, blant annet hvordan dette skal fordeles mellom norske interessenter. Nærmere regelverk for inkludering av slike aktiviteter i Den grønne utviklingsmekanismen ble vedtatt på den niende partskonferansen i 2003. Regjeringen varslet i Klimameldingen at den ville vurdere behovet for ytterligere restriksjoner fra norsk side når det er oppnådd internasjonal enighet om dette regelverket. Regjeringen mener at det, i likhet med EUs kvotedirektiv, ikke bør åpnes for bruk av utslippsenheter fra skogplantingsaktiviteter i kvotesystemet i 2005–2007.

Parter til Kyotoprotokollen som ønsker å delta i samarbeidet under Den grønne utviklingsmekanismen, må peke ut et kontaktpunkt for mekanismen. Et slikt nasjonalt kontaktpunkt skal sørge for at det foreligger skriftlig bekreftelse fra involverte parter om «frivillig deltakelse» i prosjektsamarbeidet. For øvrig er det opp til hver enkelt part å definere eventuelle tilleggsfunksjoner for de nasjonale kontaktpunktene. Utformingen av og funksjonene til nasjonale kontaktpunkt vil således variere alt etter nasjonale forhold og hvordan partene velger å organisere sitt forhold til Kyoto-mekanismene.

Regjeringen har vedtatt å opprette kontaktpunktet for Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring under Miljøverndepartementet. Det arbeides for tiden med å spesifisere nærmere funksjoner og arbeidsprosedyrer for det nasjonale kontaktpunktet.

11.4 Felles gjennomføring i Norge

Tilleggsmeldingen om klima legger opp til at kvotepliktige skal kunne få godskrevet utslippsreduksjoner som de gjennomfører hos enkelte typer utslippskilder uten kvoteplikt innenfor kvotesystemet for perioden 2005–2007. Dette ble omtalt som «felles gjennomføring innenlands». Det forutsettes at utslippskildene enten ikke har noen ansvarlig aktør, eller at det kan være krevende og kostbart å tilordne en ansvarlig aktør. Utslippsreducerende prosjekter på nedlagte avfallsfyllinger som det er vanskelig å tilordne en ansvarlig, ble framhevet som en prosjekttype som kan egne seg godt for denne formen for tredjemannsløsninger. På denne bakgrunn er det i lovforslaget § 15 hjemmel for at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om utstedelse av kvoter

på grunnlag av innenlandske prosjekter. En eventuell slik forskrift vil blant annet måtte inneholde bestemmelser om godkjenning av denne typen prosjekter.

Departementet stiller seg i utgangspunktet positiv til å åpne for bruk av kvoter fra innenlandske prosjekter. EUs kvotedirektiv gir imidlertid ikke adgang til bruk av kvoter fra slike prosjekter fra 2005. Kommisjonen skal vurdere om det er behov for endring på dette punktet ved evalueringen av kvotedirektivet i 2006. Adgangen til å bruke kvoter fra innenlandske prosjekter i Norge vil være et tema for Regjeringens forhandlinger med EU om en avtale om gjensidig anerkjennelse av kvoter mellom det norske kvotesystemet og EUs kvotesystem.

12 Registrering av kvotene

12.1 Opprettelse og drift av et norsk kvoteregister

Både Kyotoprotokollens regelverk, bruken av Kyoto-mekanismene og kvotehandel med EU krever at Norge har et elektronisk register for klimakvoter. Registeret vil fungere som en nettbank med ulike konti, og det må brukes hver gang en aktør vil overføre en kvote til en annen aktør og når de kvotepliktige skal gjøre opp denne plikten i forhold til myndighetene. I lovforslaget §§ 11 og 12 er det gitt bestemmelser om opprettelse og drift av et slikt register. I registeret vil de kvotepliktige, staten og andre aktører kunne oppbevare sine kvoter om de ønsker det. Utstedelse og utdeling av kvoter vil også skje i registeret. Registeret vil vise statens og ulike aktørers samlede kvotebeholdning på norske konti til enhver tid. Regjeringen legger opp til at det norske registeret både skal kunne betjene kvotesystemet i 2005–2007 og et kvotesystem under Kyotoprotokollen fra 2008. Registeret må operasjonalisere de reglene som gjelder for kvotesystemet, blant annet for bruk av kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen i 2005–2007, jf. kapittel 11.

Høringsuttalelsene til utkastet til kvotelov inneholdt få kommentarer til de emnene som ble tatt opp i forhold til registeret. Enkelte instanser (spesielt industrien) var opptatt av at sensitiv og/eller konfidensiell informasjon ikke må tilflytte offentligheten, mens *International Emissions Trading Association* blant annet fokuserte på gebyrstrukturen i registeret og var generelt opptatt av at bestemmelsene ikke må motvirke et likvid og effektivt marked.

Marrakesh-avtalen, som inneholder det mer detaljerte regelverket under Kyotoprotokollen, gir rammer for hva nasjonale registre under protokollen skal gjøre. FNs regelverk gir regler for hvilke typer konti registrene må ha og hvordan ulike typer kvoter skal merkes slik at hver kvote blir unik og ettersporbar. Mer detaljerte retningslinjer og tekniske spesifikasjoner er under utarbeidelse i Klimakonvensjonens organer og foreligger i nær endelig form. En hovedhensikt med å ha et omfattende teknisk regelverk er at ulike registre skal kommunisere på en entydig og sikker måte.

I EU vil det være en kommisjonsforordning

med egne regler for nasjonale registre i EUs kvotesystem og for EUs eget register: transaksjonsloggen (Community Independent Transaction Log – CITL). Reglene skal være kompatible med og reflektere regelverket under Kyotoprotokollen. Teksten i denne forordningen ble ferdig forhandlet i juni 2004, men den er per 25. oktober ennå ikke formelt vedtatt. Regjeringen legger opp til at utformingen av det norske kvoteregisteret skal være i samsvar med FNs og EUs regler.

Under Kyotoprotokollen skal alle overføringer mellom land skje via og registreres i en internasjonal transaksjonslogg (International Transaction Log – IITL) som FNs klimasekretariat er ansvarlig for. I EU-systemet skal også informasjon om alle transaksjoner mellom konti innenfor de enkelte landenes registre lagres i EUs transaksjonslogg (CITL), som Kommisjonen er ansvarlig for. FN skal også lage et eget register for kvoter som utstedes under Den grønne utviklingsmekanismen. Disse registersystemene er per 25. oktober fremdeles under utvikling. EUs CITL forventes operativ innen utgangen av 2004 og vil være en forutsetning for at kvotehandelen i EU kan fungere fullt ut. FNs systemer vil være viktige for at man skal kunne ta i bruk kvotene fra Den grønne utviklingsmekanismen uten å måtte ty til spesielle prosedyrer. FNs registre kan imidlertid ikke forventes å være operative før et godt stykke ut i 2005.

Det følger av lovforslaget § 11 annet ledd at Kongen skal utpeke en ansvarlig offentlig myndighet for det norske registeret. Det legges opp til at Statens forurensningstilsyn (SFT) har denne funksjonen.

Selve registeret vil bestå av et avansert IT-system med en stor grad av automatiserte funksjoner, og det vil være tilgjengelig for brukerne via Internett. Både staten og de kvotepliktige aktørene må ha konti i registeret. Andre aktører som ønsker å besitte kvoter, kan opprette konti ved å henvende seg til administratoren av registeret, jf. lovforslaget § 12 første ledd. EUs registerforordning gir regler for den informasjonen aktører med konti i registeret må gi og identifikasjonsprosedyrer for å kunne bruke registeret.

Alle skal ha anledning til å opprette konto i registeret for å kunne delta i handelen og å eie og dis-

ponere kvoter. I lignende situasjoner er det erfaring for at organisasjoner og enkeltpersoner ønsker å kjøpe kvoter. Disse kan av ideelle årsaker velge å unndra kvotene fra bruk for all framtid gjennom å kreve dem slettet og på den måten bidra til å redusere utslippene. En fri adgang til å opprette konti vil også gi muligheter for investorer til å investere i kvoter på linje med andre verdipapirer. Dette vil bidra til at markedet får flere aktører og funksjoner bedre.

Informasjon fra registeret vil sammen med de nasjonale utslippsregnskapene bli brukt til å dokumentere om Norge overholder utslippsforpliktelsen under Kyotoprotokollen. Utslippstall fra de kvotepliktige virksomhetene skal i henhold til EUs regler også presenteres i registeret. Informasjon fra registeret vil også vise hvordan Norge bruker Kyoto-mekanismene.

I lovforslaget § 14 er det inntatt en hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler om hvilke kvoter som skal kunne benyttes til oppgjør av kvoteplikten etter lovforslaget § 13 i tillegg til kvoter utstedt av norske myndigheter. Det er denne bestemmelsen som hjemler de kvotepliktiges bruk av EU-kvoter og sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen mot kvoteplikten. Regjeringen vil gi en forskrift med mer detaljerte regler for dette. Myndighetenes politikk for bruk av disse kvotene er beskrevet i kapitlene 4 og 11. Regjeringen ønsker at det norske kvotesystemet kobles til EUs kvotesystem, men tilknytningsformen mellom Norges og EUs kvotesystemer er ikke fastlagt. EUs regelverk inneholder både materielle regler for bruken av kvoter spesielt fra Den grønne utviklingsmekanismen i 2005–2007 og prosedyreregler. Selv om Regjeringen har lagt seg på linje med EU i forhold til hvilke prosjekter fra Den grønne utviklingsmekanismen som skal aksepteres mot kvoteplikten, vil tilknytningsformen kunne få betydning for prosedyrereglene og kan derfor ikke nedfelles i detalj i lovverket ennå.

Registeret må også ha funksjoner for å følge opp de politiske føringene for hvilke typer kvoter som kan brukes til oppgjør av kvoteplikten. Dette vil si at registeret ikke skal akseptere utslippsenheter fra kjernekraftprosjekter, at det for 2005–2007 heller ikke skal akseptere at utslippsenheter knyttet til skogprosjekter leveres til oppgjør av kvoteplikten, og at det må være prosedyrer som sikrer at eventuelle større vannkraftprosjekter oppfyller de kravene som er beskrevet i kapittel 11 før utslippsenheter fra slike prosjekter kan brukes.

Registeret er også ment å kunne forestå oppbevaring av kvoter for de aktørene som måtte ønske det i påvente av oppgjør av kvoteplikten, videresalg

eller frivillig sletting. Denne funksjonen vil registeret kunne ha også for kvoter som først er tenkt brukt i et kvotesystem under Kyotoprotokollen fra 2008. Det forventes eksempelvis at en rekke virksomheter vil kunne anskaffe kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen som de kan ønske å spare til slik bruk dersom de ikke trenger dem til oppgjør av kvoteplikten i 2005–2007. Slik sparing av kvoter vil kunne finne sted i det nasjonale registeret. Enkelte land vil kunne utstede utslippsenheter (Assigned Amount Units) i forhold til 2008–2012 og selge slike allerede før 2008. Slike enheter vil ikke kunne brukes mot kvoteplikten i Norge i 2005–2007, men det kan likevel være at enkelte aktører vil erverve seg slike og ønske å plassere dem i det norske registeret. Registeret vil kunne gi adgang til dette.

Norge, ved Miljøverndepartementet og SFT, er med i et samarbeid mellom en rekke land for å videreutvikle det eksisterende britiske kvoteregisteret slik at programvaren fra dette kan brukes også i forhold til internasjonal kvotehandel. Utgangspunktet er registeret som ble utviklet av det britiske miljøverndepartementet (DEFRA) for å betjene det nasjonale kvotesystemet Storbritannia innførte i 2002. Norge vil bruke den britiske løsningen som basis for sitt kvoteregister. Per 15. oktober 2004 har også Danmark, Finland, Irland, Italia, Litauen, Nederland, Slovenia og Sverige i tillegg til Storbritannia valgt å basere seg på denne løsningen. Enkelte andre land har valgt å samarbeide med Frankrike om deres registerløsning, som utvikles av den franske parallellen til Verdipapirsentralen (CDC Ixis – formelt en statseid bank).

DEFRA leverte første del av programvaren i august 2004, og SFT arbeider med å etablere registeret som skal betjene kvotesystemet fra 2005. Registeret er i ferd med å bli tilpasset norske brukere og skal testes mot EUs transaksjonslogg og andre registre i Europa, slik at det skal kunne overføres kvoter til og fra det norske registeret. Når FN-registrene er klare, vil Norges register også bli koblet mot disse slik at kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen kan bli fullt integrert i kvotesystemet etter de reglene som er skissert i kapittel 11.

Registeret skal også kunne brukes av skatte- og avgiftsmyndighetene når det gjelder informasjon om aktørenes beholdninger av kvoter og eventuelt om hvilke overføringer som har vært foretatt. Også konkurranse- og enkelte andre myndigheter vil kunne ha behov for innsyn og må sikres dette. Dette er regulert i lovforslaget § 11 tredje ledd.

Kvotene vil ha betydelig økonomisk verdi. De sikkerhetsmessige kravene til registrene vil derfor måtte være like strenge som til andre institusjoner som forvalter tilsvarende verdier, både når det gjel-

der beholdning og overføring av kvoter innen og mellom land. EUs registerforordning har nedfelt egne sikkerhetsstandarder som det legges opp til at Norge skal følge.

EUs registerforordning legger opp til at registeret også skal inneholde tabeller med de kvotepliktige virksomhetenes utslipp av klimagasser. Disse skal fylles ut av den som godkjenner utslippene, som i Norge enten vil være SFT eller en akkreditert verifikasjonsinstans. Det blir dermed en meget nær kobling mellom rapportering av utslipp og oversikt over virksomhetenes beholdninger av kvoter.

Hensynet til Kyotoprotokollens krav om en nasjonal kvotereserve («commitment period reserve») i perioden 2008–2012 kan i særlige tilfeller medføre at adgangen til å overføre kvoter fra det norske registeret til andre lands registre må begrenses. Hjemmel for dette er gitt i lovforslaget § 12 annet ledd.

12.2 Nærmere om gebyrfinansiering av registeret

Registeret bør i størst mulig grad søkes finansiert av brukerne gjennom gebyrer, og det legges i lovforslaget opp til at det vil bli gitt forskrifter om dette. Størrelsen på gebyret og hvor gebyrer skal ilegges må utredes nærmere. Gebyrer bør ta utgangspunkt i kostnadene forbundet med å etablere og drive registeret. De bør utformes slik at de ikke gir utilsiktede uheldige virkninger på markedet. Norske aktører kan plassere kvoter som ikke må leveres til oppgjør, i andre lands registre dersom dette er mer gunstig enn å ha dem i det norske registeret. Størrelsen på gebyrene må derfor fastsettes i lys av tilsvarende gebyrer i land Norges kvotesystem er knyttet til, slik at utilsiktet gebyrmotivert flytting av kvoter unngås.

EUs forordning om registre vil gi regler for bruk av gebyrer for landene som deltar i EUs kvotesystem. I EUs kvotesystem vil det ikke være adgang til å ilegge gebyr på overføringer av kvoter fra konti som disponeres av andre enn staten, enten det skjer til andre kontohavere, til oppgjør av kvoteplikten eller til kansellering. Det vil imidlertid være adgang til å ilegge overkommelige («reasonable») gebyrer på andre prosesser. Dette kan være etablering og drift av konti og/eller utdeling av kvoter til de kvotepliktige. Et gebyr på opprettelse og vedlikehold av konti vil motvirke at administratoren

for registeret må bruke tid på useriøse aktører som ber om denne tjenesten. Gebyret bør imidlertid ikke være så stort at det i seg selv får seriøse aktører til å holde seg utenfor markedet, bruke stråmenn eller bruke andre lands registre som basis for sitt engasjement i kvotehandelen. Et gebyr i samme størrelsesorden som tilsvarende gebyrer for å ha konti i banker vil ikke være tilstrekkelig til å finansiere registeret, blant annet fordi antallet kontohavere forventes å være begrenset. Gebyrfinansiering av registeret vil derfor trolig i hovedsak måtte basere seg på gebyrer knyttet til utdeling av kvotene, jf. kapittel 15.

12.3 Nærmere om informasjon fra registeret

Både Kyotoprotokollen og regelverket i EU gir omfattende bestemmelser om hvilken informasjon fra registeret som skal være offentlig tilgjengelig. EUs forordning reflekterer Protokollens krav. Registeret vil for øvrig ikke inneholde informasjon om priser på kvotene knyttet til de ulike transaksjonene. Prisinformasjon må aktørene innhente selv hos eksempelvis meglere og eventuelle børser eller direkte fra andre kjøpere og selgere.

Enkelte høringsinstanser er opptatt av at registeret ikke må offentliggjøre sensitiv informasjon om berørte virksomheter. Det legges opp til å etablere tilsvarende åpenhet omkring opplysninger i registeret som EUs regelverk krever av medlemslandene. Etter departementets vurderinger er disse hensynene tilstrekkelig ivaretatt i eksisterende lovgivning, gjennom reguleringen i offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven. Disse lovene foretar videre en nærmere avveining av hensynet til offentlighetens behov for informasjon og den enkelte virksomhetens ønske om taushet rundt enkelte typer opplysninger vedrørende driften av virksomheten.

Dette innebærer at kontoinnehavernes navn, adresse og annen identifikasjon vil offentliggjøres. Dette gjelder også for tildelingen av kvoter. På årlig basis (fra 15. mai) vil utslipp fra de enkelte installasjonene i det foregående året oppgis, samt antall kvoter som er sendt til oppgjør og en eksplisitt indikasjon på hvorvidt kvoteplikten er overholdt. Registeret skal videre gi opplysninger om hvilke personer som har anledning til å inneha kvoter som er godkjent under Kyotoprotokollen.

13 Rapportering, kontroll og oppgjør av kvoteplikten

13.1 Regler for beregning og rapportering av kvotepliktiges klimagassutslipp

I henhold til lovforslaget § 16 første ledd skal de kvotepliktige selv rapportere sine kvotepliktige CO₂-utslipp til forurensningsmyndigheten innen 1. mars året etter at utslippene har funnet sted. Utslppsrapportene skal brukes til å fastslå hvor mange kvoter de enkelte kvotepliktige skal levere til oppgjør det enkelte året. Rapportene skal også kunne ligge til grunn for tallene som inngår i det norske utslippsregnskapet.

I høringen var det i liten grad spesifikke kommentarer til departementets foreslåtte opplegg til kontroll og verifikasjon av de rapporterte utslippene.

Gjennom lovforslaget § 16 første ledd legger departementet opp til et system med utstrakt bruk av egenkontroll. Dette vil si at ansvaret for beregning av utslippene ligger hos den kvotepliktige. Opplegget samsvarer med forslaget til Kvoteutvalget og i Klimameldingen. Prinsippet om såkalt egenkontroll er vesentlig i det eksisterende kontrollsystemet knyttet til utslippstillatelser etter forurensningsloven. Dette innebærer at det er forurenser selv, det vil si den som er ansvarlig for de aktuelle utslippene, som har det primære ansvaret for måling/beregning av utslippene, kontroll av dataene og for korrekt rapportering. Ansvaret for å rette opp feil ved rapporteringen og for eventuelle avvik i forhold til gjeldende krav ligger således hos forurenser og ikke hos kontrollmyndigheten.

I lovforslaget § 16 annet ledd gis Kongen hjemmel til i forskrift å gi bestemmelser om hvordan utslipp fra ulike kilder skal beregnes, og hvordan de så skal rapporteres til myndighetene. Bestemmelsene om beregning og rapportering av kvotepliktiges CO₂-utslipp må utarbeides i overensstemmelse med internasjonale regler for beregning av klimagassutslipp under Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen. Reglene må derfor ta utgangspunkt i FNs klimapanel (IPCC) internasjonale retningslinjer og god praksis for kartlegging av klimagassutslipp. For å legge til rette for kvotehandel med EU ønsker departementet at reglene for beregning og rapportering også er i samsvar med EUs regelverk.

Dette regelverket er forenlig med IPCCs retningslinjer, men noe mer detaljert. Kvotedirektivet artikkel 14 og vedlegg IV inneholder overordnede bestemmelser om overvåking og rapportering av utslipp. Europakommisjonen vedtok 29. januar 2004 mer detaljerte retningslinjer.

På bakgrunn av IPCCs retningslinjer og EUs regelverk vil forurensningsmyndigheten i dialog med industrien utvikle et sett standard beregningsmetoder som er spesifikke for de gitte virksomhetskategoriene. Det legges opp til at de kvotepliktige skal følge denne standardmetodikken, med mindre de kan dokumentere at utslippene kan beregnes eller måles på en mer nøyaktig måte. Dersom en velger å benytte en slik bedriftsspesifikk metode eller utslippsfaktorer, må dette dokumenteres grundig. I de fleste tilfellene vil en bedriftsspesifikk tilnærming gi de sikreste utslippstallene.

Det legges opp til at forurensningsmyndigheten skal utarbeide et elektronisk rapporteringsformat. Rapporteringsformatet skal sikre at alle relevante forhold knyttet til utslippsdata blir avdekket og dokumentert. Blant annet må det gi rom for at metodikken skal kunne beskrives og dokumenteres. Det kan være aktuelt å inkludere rapportering av rensetiltak og teknologiforbedringer i formatet. Det skal også rapporteres relevante grunnlagsdata nærmere spesifisert for de respektive produksjonsethene, som for eksempel forbruk av fossil energi med angitt karboninnhold, produksjonsmengde m.m. Det skal rapporteres separate opplysninger for hver enkelt produksjonsethet innenfor den enkelte bedriften. Eventuelle endringer i beregningsmetodikken fra tidligere år må dokumenteres grundig, sammen med en oppdatering av rapporterte utslippstall for tidligere år.

Departementet legger vekt på at de rutinene som kvotesystemet krever for å fungere forsvarlig, koordineres med annen rapportering der det er hensiktsmessig. På den måten blir den administrative og kostnadmessige belastningen både på de kvotepliktige virksomhetene og forvaltningen holdt på et lavest mulig nivå.

Det er alltid knyttet usikkerhet til beregninger av klimagassutslipp, og det vil derfor kunne bli behov for å endre beregningsmetodikken. I medhold av lovforslaget § 18 kan forurensningsmyndigheten

pålegge kvotepliktige å gi opplysninger eller å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å fastslå om det er behov for å endre rapporteringsreglene – herunder beregningsmetodikken. Når endringer av beregningsmetodikken gjennomføres, skal den godkjennes av kontrollmyndigheten på basis av en grundig dokumentasjon. Dersom beregningsmetodikken er endret, må tidligere års rapporterte utslipp oppdateres slik at disse er beregnet og målt på en konsistent måte, det vil si beregnet med den samme metodiske tilnærmingen og de samme parametrene.

13.2 Forurensningsmyndighetenes kontroll med de kvotepliktiges rapportering

13.2.1 Formålet med kontrollen

I henhold til lovforslaget § 17 kontrollerer og godkjenner forurensningsmyndigheten den enkelte kvotepliktiges rapportering av CO₂-utslipp. Et troverdig kontrollsystem er en forutsetning for at aktørene kan ha tillit til kvotemarkedet, og at det kan virke etter hensikten. Dette vil bidra til like og forutsigbare konkurransevilkår. Kontrollbehovet kan sies å være særlig stort som følge av den direkte økonomiske verdien kvotene vil ha. I tillegg til å sikre at kvoteplikten overholdes er kontrollen viktig fordi de rapporterte utslippstallene skal kunne brukes i forbindelse med Norges rapportering internasjonalt. Et troverdig kontrollsystem vil derfor bidra til å skape internasjonal tillit til at Norge overholder sine internasjonale forpliktelser.

Et velfungerende rapporteringssystem basert på en enkel, dokumenterbar og transparent metode for beregning av klimagassutslippene vil redusere ressursbruken knyttet til kontroll fra myndighetenes side. Det vil da trolig være tilstrekkelig å sjekke om det forekommer store variasjoner i rapporterte tall fra år til år eller om det skjer endringer i metodikk, samt å ta stikkprøver.

13.2.2 Innholdet i kontrollen

Innholdet av den kontrollen som forurensningsmyndigheten skal føre med den kvotepliktiges rapportering er ikke nærmere regulert i lovforslaget. I praksis vil det i første omgang være aktuelt å foreta en kontroll med at rapporteringen er komplett i forhold til reglene om rapporteringen, at riktig rapporteringsformat er benyttet, at rapporteringen har

skjedd i rett tid og at lett kontrollerbare formelle krav ellers er oppfylt.

Dernest bør det gjennomføres en nærmere vurdering av hvorvidt reglene for måling og beregning av utslippsdata mv. er fulgt. Reglene vil inkludere krav til hvilke måle- og/eller beregningsmetoder som skal benyttes (med mulighet til å benytte andre likeverdige metoder dersom disse kan dokumenteres tilfredsstillende) og hvilke utslippstall, aktivitetsdata, utslippsfaktorer og andre kontrollvariabler som det skal rapporteres i forhold til. Vurderingen av om kravene er oppfylt vil i noen grad bero på skjønnsmessige, faglige vurderinger, eksempelvis om en alternativ beregningsmetode skal anses likeverdig med den som i utgangspunktet kreves benyttet, eller om dokumentasjonen for dette er tilfredsstillende. Departementet legger til grunn at kontrollmyndighetene kan kreve å få framlagt dokumenter og materiale som kan ha betydning i saken, samt ha uhindret adgang til bedriftene med henblikk på kontroll av de innrapporterte opplysningene, jf. forurensningsloven §§ 49 og 50.

Videre kan det være aktuelt å foreta ytterligere kontroll av utslippstallene, for eksempel basert på en sammenlikning av tilgjengelige tall fra ulike virksomheter, bransjer og tidsserier. Slik kontroll kan tenkes å avdekke uventede forhold mellom tallene som i sin tur kan lede til at det avdekkes avvik fra rapporteringskravene som ikke ble konstatert ved den individuelle kontrollen.

På alle stadier av kontrollen kan det bli avdekket avvik fra kravene som knytter seg til rapporteringen. For utslippsrapporter som er levert innen 1. mars og som oppfyller krav gitt i medhold av lovforslaget § 16, legger Regjeringen opp til at forurensningsmyndighetens kontroll skal være slutført innen 1. april, slik også kvotedirektivet legger opp til. Dette gir kontrollmyndigheten én måned fra rapporteringsfristen 1. mars og fram til utslippsrapportene skal være kontrollert. Finner forurensningsmyndigheten at den kvotepliktiges utslippsrapport kan legges til grunn for oppgjør av kvoteplikten etter lovforslaget § 13, underrettes den kvotepliktige om at rapporten er godkjent.

Dersom forurensningsmyndigheten per 1. april ikke finner at rapporteringen tilfredstiller kravene i loven, skal den kvotepliktige suspenderes fra adgangen til å overføre kvoter til andre til det ulovlige forholdet er rettet, jf. lovforslaget § 19, som er nærmere omtalt i kapittel 14.1.1. Suspensjonen skal hindre den kvotepliktige i å overføre kvoter fra sin konto i en periode hvor det er uklarerhet omkring hvor mange kvoter vedkommende faktisk skal innlevere til oppgjør. Eventuelle mangler ved rapporteringen vil også bli fulgt opp med påpekning overfor

den ansvarlige om plikten han har til å rette forholdet. Departementet foreslår videre i lovforslaget § 20 at det åpnes for bruk av tvangsmulkt for å framtvinge en etterlevelse av rapporteringsplikten.

Departementet foreslår at Kongen i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om at kostnadene i forbindelse med forurensningsmyndighetens kontroll av utslippsrapporteringen skal dekkes av den kvotepliktige.

13.2.3 Veiledning

Det kan være aktuelt med veiledningstiltak fra myndighetenes side, spesielt i forbindelse med innarbeiding av rapporteringsrutinene. Erfaringene med oppstart av kvotesystemet i Storbritannia og Danmark tilsier at det kan være behov for en slags veiledningstjeneste i alle fall i en tidlig fase. Dette behovet kan også gjelde andre deler av kvotesystemet enn rapporteringen (kjøp og innlevering av kvoter, bruk av registeret etc.). Det legges opp til at Statens forurensningstilsyn (SFT) skal ivareta slike hjelpefunksjoner i lys av at SFT også vil være ansvarlig for registeret.

13.2.4 Bruk av tredjepartsverifikasjon i forhold til utslippsrapportene

Departementet legger i lovforslaget § 17 annet ledd opp til et system der kontrollmyndigheten *i særlige tilfeller* skal kunne kreve *tredjepartsverifikasjon* av utslippsrapporten før innsendelse, men at rapporten normalt sendes uten slik verifikasjon. Det følger av kvotedirektivets artikkel 15 at de kvotepliktiges utslippsrapporter skal «verifiseres» av en uavhengig institusjon i henhold til særlige kriterier oppstilt i direktivets annek V. Departementet legger til grunn at denne verifikasjonen ikke nødvendigvis må gjennomføres av uavhengige tredjeparter, men at den også vil kunne foretas av et offentlig kontrollorgan.

Tredjepartsverifikasjon vil omfatte en kontroll av at den kvotepliktige har fulgt de kravene som vil bli stilt til bruk av metoder, dokumentasjon og rapportering for enkeltbedrifter. En nærmere kontroll med om utslippstallene som innrapporteres er plausible, der det kan være aktuelt å sammenlikne tall på tvers av virksomheter, bransjer og tidsserier, bør under enhver omstendighet foretas av kontrollmyndigheten. En tredjepartsverifikasjon vil heller ikke innebære en endelig godkjenning av at de aktuelle metode- og dokumentasjonskravene mv. er oppfylt. Kontrollmyndigheten må kunne komme til en annen konklusjon enn tredjepartsverifikatøren dersom de har funnet grunn til å kontrollere dette

nærmere. Det kan være at tredjepart rett og slett har oversett noe, eller at kravene er anvendt feil. Det kan også være tale om at kontrollmyndigheten er uenig i det faglige skjønnem tredjepart har utøvet ved anvendelsen av ett eller flere av kravene.

Departementet antar at de fleste kvotepliktiges utslippsrapporter vil være relativt enkle å kontrollere, og at det i disse tilfellene ikke vil være behov for at utslippsrapporten gjennomgås av andre enn forurensningsmyndigheten (i praksis SFT). En obligatorisk tredjepartsverifikasjon vil lett kunne innebære at en bygger opp et system som er for omfattende i forhold til behovet. Det er et mål å utforme reglene for beregningsmetodikk og rapportering såpass entydige og klare at kontrollarbeidet ikke behøver å bli så ressurskrevende. En «dobbel» kontroll foretatt av både tredjepart og av SFT kan dermed medføre høyere samlede kostnader for samfunnet enn gevinsten ved en slik ordning kan forsvare. For større bedrifter med flere ulike og kompliserte prosesser kan det imidlertid være ønskelig med en grundigere gjennomgang av rapportene før SFT foretar sin kontroll. I slike tilfeller vil tredjepartsverifikasjon kunne være et svært godt alternativ som vil avlaste SFT i kontrollarbeidet, og i tillegg bidra til større troverdighet for utslippstallene. Et regelverk som åpner for at SFT skal kunne pålegge bedrifter tredjepartskontroll, synes derfor hensiktsmessig, uten at dette behøver å øke de samlede kostnadene for samfunnet vesentlig.

Antallet virksomheter som blir berørt av kvotesystemet i 2005–2007 er begrenset, og SFT antas å kunne håndtere den nødvendige kvalitetskontrollen ved å ta i bruk det allerede eksisterende kontrollapparatet for konsesjonsbelagt virksomhet. Det vil imidlertid kunne bli nødvendig med en betydelig større ressursinnsats enn dagens dersom SFT skal kunne gjennomføre den nødvendige kontrollen med alle rapportene fra de kvotepliktige i løpet av mars måned hvert år, spesielt dersom systemet utvides fra 2008. Det legges derfor opp til at det foretas en ny vurdering av det totale behovet for tredjepartskontroll etter at den første rapporteringen er foretatt i 2006.

13.2.5 Akkreditering av verifikasjonsinstanser

For å sikre kvaliteten på tredjepartsverifikasjonen er det ønskelig at tredjepart blir akkreditert av et akkrediteringsorgan. Akkreditering er en offisiell anerkjennelse av at en organisasjon arbeider i samsvar med dokumenterte kvalitetssystemer og har vist at den har kompetanse til å utføre nærmere bestemte oppgaver. I Norge er det Norsk Akkredite-

ring (NA) som ivaretar teknisk akkreditering. Norsk Akkreditering er med i det europeiske samarbeidet mellom slike institusjoner og har i flere år arbeidet med relevante problemstillinger knyttet til blant annet Kyotoprotokollen.

EUs kvotedirektiv og retningslinjene for overvåking og kontroll av utslipp gir en viss frihet til landene når det gjelder akkrediteringsprosessen. I europeisk sammenheng arbeides det med å få etablert en felles tilnærming til akkrediteringen. Dette er viktig for å skape tillit til de utslippsdataene som blir verifisert i kvotesystemet. En felles tilnærming vil også gjøre det lettere å akseptere at en verifikasjonsinstans som er akkreditert i ett land, også kan verifisere utslippsdata i et annet land. På denne måten vil også kostnadene ved kvotesystemet bli lave.

Arbeidet er blant annet organisert av International Emissions Trading Association, og det involverer både berørte parter i næringslivet, verifikasjonsinstanser, europeiske akkrediteringsorgan og andre myndighetsorganer. Dette arbeidet pågår høsten 2004.

Departementet legger opp til å gi forskrifter som også omhandler akkreditering av verifikasjonsinstanser. Denne delen av forskriftene til klimakvoteloven bør avvende utfallet av det arbeidet som pågår i Europa, og opplegget for akkreditering i Norge bør være i samsvar med de løsningene som blir valgt av andre europeiske land. Det vil neppe skape store praktiske problemer at dette arbeidet tar noe tid. De kvotepliktige virksomhetene skal først rapportere sine utslipp i 2006. Regjeringen legger opp til at denne rapporteringen også skal være i samsvar med EUs retningslinjer, som forelå i januar 2004. Bedriftene vil dermed i hovedsak være kjent med hvilke data som blir etterspurt. De vil også være kjent med opplegget for kontroll med utslippsdataene slik det er beskrevet tidligere i kapitlet.

13.2.6 Avstemming mellom kvoter og utslipp – oppgjør av kvoteplikten

Departementet legger opp til en årlig avregning av kvoteplikten i tråd med opplegget under EUs kvotedirektiv. Oppgjøret av kvoteplikten finner sted ved at kvotepliktige bedrifter innen 30. april overfører kvoter svarende til siste års utslipp til en statlig konto i kvoteregisteret, jf. lovforslaget § 13. Dette må være kvoter som er godkjent til dette formålet. Foruten kvoter utstedt i det norske registeret legges det opp til at dette etter nærmere regler også vil være kvoter utstedt i EU og under Den grønne utviklingsmekanismen, jf. kapittel 4.2.3, 6.2 og 11.3. De kvotene som er levert til oppgjør for hvert av årene i perioden 2005–2007, vil bli slettet, jf. lovforslaget § 13 annet ledd. Slik sletting vil være i tråd med EUs registerforordning, og den skal sikre at kvotene ikke skal kunne brukes flere ganger. Kvoter som leveres inn i forhold til kvoteplikten for 2008–2012 skal også brukes i forhold til Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen. Prose-dyren i perioden 2008–2012 vil være at innleverte kvoter settes til side av staten for oppgjør («retirement»).

På grunnlag av den kvotepliktiges utslippsrapportering og myndighetenes kontroll med denne skal kontrollmyndigheten (SFT) foreta en avstemming av utslippstallene mot det antallet kvoter som er overført til oppgjørskonto i registeret. Kvotepliktige som viser seg å ha innlevert for få kvoter, har i tilfelle overtrådt sin kvoteforpliktelse og vil bli ilagt et overtredelsesgebyr, jf. kapitlet om sanksjoner. De manglende innleverte kvotene («kvotegjelden») skal i henhold til lovforslaget § 13 annet ledd innleveres i tilknytning til oppgjøret for det påfølgende utslippsåret.

14 Administrative sanksjoner og straffansvar

14.1 Administrative reaksjoner

14.1.1 Brudd på reglene for rapportering

Brudd på reglene om rapportering kan bestå i utelatt rapportering eller for sen rapportering, innlevering av rapporter som er ufullstendige eller som viser at reglene om måling og beregning ikke er fulgt, eller innlevering av rapporter som inneholder feilaktige opplysninger, for eksempel underrapportering av utslipp. Overtredelsene kan være forsettlig eller uaktsomme. For å framtvinge retting av avvik fra reglene om rapportering som ikke er helt ubetydelige, bør forurensningsmyndigheten disponere over sanksjoner.

Miljøverndepartementet mener at tvangsmulkt kan være en egnet reaksjon ved brudd på reglene om rapportering og foreslår derfor en hjemmel for dette i lovforslaget § 20. Formålet med tvangsmulkten vil være å framtvinge rettmessig utslippsrapportering fra den kvotepliktige. Departementet antar at det vil være mest praktisk å fastsette tvangsmulkten som en løpende mulkt (for eksempel dagmulkt) inntil rapportering i henhold til kravene foreligger. Mulkten vil forutsetningsvis bli fastsatt når kontrollmyndigheten avdekker et brudd på rapporteringsreglene. I kontrollmyndighetens tilbakemelding til den kvotepliktige om plikter denne har til å rette forholdet, må det da opplyses om at den kvotepliktige vil bli pålagt tvangsmulkt dersom forholdet ikke er rettet innen en nærmere angitt frist. Fristen må settes slik at kontrollmyndigheten gis tid til å vurdere om forholdet er rettet tilfredsstillende innen tvangsmulkten begynner å løpe. Mulkten må fastsettes i et enkeltvedtak. Vedtaket kan påklages etter forvaltningslovens alminnelige regler.

Dersom den kvotepliktige innen 1. april ikke har rapportert sine utslipp i overensstemmelse med kravene som er satt i eller i medhold av lovforslaget § 16, foreslår Miljøverndepartementet at vedkommende skal suspenderes fra retten til å overføre kvoter til andre. Dette er også regelen i EUs kvotedirektiv artikkel 15. For kvotepliktige som har kvoter å selge, kan suspensjonen representere en ulempe og således utgjøre et nyttig virkemiddel for å framtvinge rettmessig rapportering. Vel så viktig er det imidlertid at den kvotepliktige forhindres i å

tappe sin kvotebeholdning i en situasjon der han ikke har den nødvendige oversikten over eget behov for kvoter. Suspensjonen gjelder inntil det ulovlige forholdet er rettet opp, men opphører ved utløpet av oppgjørsfristen etter bestemmelsen i lovforslaget § 13. Avgjørelsen om suspensjon vil være et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens alminnelige regler.

14.1.2 Brudd på selve kvoteplikten

Hvis de faktiske rapporteringspliktige utslippene er høyere enn det bedriften innleverer kvoter for, er flere ulike administrative reaksjoner aktuelle. Departementet har i lovforslaget § 21 foreslått at det etableres et system med overtredelsesgebyr ved overtredelse av kvoteplikten. Forslaget samsvarer med EUs kvotedirektiv som i artikkel 16 har bestemmelser om at kvotepliktige som ikke har innlevert tilstrekkelig antall kvoter i forhold til sine utslipp ved den årlige avstemmingen, skal ilegges et overtredelsesgebyr. Betaling av overtredelsesgebyret skal ikke fritta for plikten til å levere kvoter svarende til utslippene. Overtredelsesgebyret ilegges på objektivt grunnlag, der betingelsen for illeggelse kun knyttes til det forholdet at den ansvarlige på et fastsatt tidspunkt har innlevert for få kvoter i forhold til sine utslipp. Overtredelsesgebyret kan sammenlignes med en forhåndsfastsatt tvangsmulkt der det ilegges et engangsbeløp ved oversittelsen av en bestemt frist, men med den forskjellen at overtredelsesgebyret vil ha en helt standardisert størrelse.

Enova SF slutter seg til dette og uttaler:

«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.»

Når det gjelder overtredelsesgebyrets størrelse, anbefaler departementet å følge EU-direktivet. I direktivet legges det opp til at overtredelsesgebyret settes til 40 Euro (drøyt 300 kroner) per tonn CO₂ for 2005–2007. Fra 2008 legges det opp til at geby-

ret øker til 100 Euro (drøyt 800 kroner) per tonn CO₂. Gebyrets størrelse (både i 2005–2007 og den etterfølgende perioden) sammen med det forhold at manglende kvoter må innleveres til oppgjør det påfølgende året, innebærer at de kvotepliktige vil få en sterk oppfordring til å etterleve oppgjørsplikten i lovforslaget § 13.

Overtredelsesgebyret kan ha likhetstrekk med en straffereaksjon. Departementet legger imidlertid til grunn at dette ikke kan anses for å være straff i relasjon til Grunnloven § 96. Parallellen til ordinær tilleggsatt etter lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning § 10-2 er nærliggende. Det må sies å være en etablert praksis for at slik tilleggsatt kan fastsettes administrativt uten hinder av Grunnloven § 96, og departementet antar standpunktet må bli det samme i relasjon til et overtredelsesgebyr som her omtalt. Det finnes også flere andre eksempler på liknende ordninger med administrativt fastsatt tilleggsavgift (straffeavgift), for eksempel i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter § 4, lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 3 og lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 73.

I EUs kvotedirektiv artikkel 16 punkt 2 er det bestemt at medlemsstatene skal sikre publisering av navnene på de kvotepliktige som ikke har overholdt kvoteplikten. Dersom overtredelsesgebyret ilegges på objektivt grunnlag ved enhver overtredelse av kvoteplikten, vil det være tilstrekkelig at man knytter publiseringen av navn til dem som er ilagt overtredelsesgebyr. Omfanget av overtredelsen bør da samtidig framgå.

Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom ber departementet vurdere om nedstenging av bedriften, eventuelt dagbøter inntil forpliktelsen er overholdt, kan være mer effektive tiltak for å forhindre brudd på forpliktelsene. *Departementet* vil påpeke at overtredelsesgebyret har mange fellestrekk med en forhåndsfastsatt tvangsmulkt, og at det derfor ikke er rimelig å pålegge en løpende mulkt i tillegg.

14.2 Straff

I tillegg til administrative sanksjoner kan det være nødvendig med trussel om straffeansvar. Det er ba-

re alvorlige overtredelser av reglene som bør være straffbare, og overtredelsene bør ikke påtales uten begjæring fra forurensningsmyndigheten.

14.2.1 Brudd på selve kvoteplikten

I henhold til forslaget til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11 vil en tillatelse til utslipp av CO₂ etter denne bestemmelsen bare gjelde så langt det innleveres kvoter i henhold til plikten i lovforslaget § 13. Når plikten til å levere kvoter på denne måten forankres i forurensningsloven, vil straffebestemmelsen i forurensningsloven § 78 kunne anvendes ved brudd på kvoteplikten. Forurensningsloven § 78 første ledd bokstav a fastsetter at forurensning i strid med loven eller forskrifter gitt i medhold av den er straffbart. Skyldkravet er forsett eller uakt-somhet. Strafferammen er i utgangspunktet satt til bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler, men med fengsel inntil to år dersom overtredelsen har voldt fare for stor skade eller ulempe eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter, og fengsel inntil fem år dersom overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred. Det er etter Miljøverndepartementets vurdering vanskelig å se grunner for noen særstilling av klimagassutslipp innenfor kvotesystemet, og det anbefales at ulovlig forurensning i form av brudd på kvoteplikten gjøres straffbart på lik linje med ulovlig forurensning ellers. Strafferammen bør også være den samme. Lovteknisk kan forurensningsloven § 78 benyttes uendret.

14.2.2 Brudd på reglene om rapportering

Brudd på rapporteringsplikten vil ikke kunne straffes etter forurensningsloven § 78. For å fange opp brudd på rapporteringsplikten mener departementet at lovforslaget bør åpne for straff og har derfor i forslaget § 22 foreslått regler om dette. Brudd på rapporteringsplikten, i den form at den kvotepliktige bevisst gir uriktige opplysninger til kontrollmyndigheten, vil som ved annen utslippsrapportering være straffbart som falsk forklaring i henhold til straffeloven § 116 første ledd.

Del IV
Økonomiske og administrative konsekvenser

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

15.1 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Klimaproblemet er globalt sett en av de største miljøutfordringene vi står overfor. Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen er viktige milepæler i arbeidet med å redusere de globale utslippene av klimagasser. Dette utkastet til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser retter seg først og fremst mot perioden 2005–2007. Etableringen av et tidlig kvotesystem anses som et viktig skritt mot oppfyllelse av Norges forpliktelse under Kyoto-perioden. Det tidlige kvotesystemet vil samtidig utløse nye tiltak i Norge før 2008, og vil redusere utslipp av klimagasser.

Det har i lengre tid vært etablert framtidsmarkeder for kvoter både i EU og under Kyotoprotokollen. I det siste året har kvoteprisen for EU-kvoter i slike markeder etter det departementet kjenner til variert mellom seks og fjorten Euro, svarende til mellom 50 og 110 norske kroner. Kvoteprisen framover er svært usikker, og anslagene varierer mye fra så lavt som en Euro og opp til 20 Euro for 2005–2007. Innføring av virkemidler overfor utslipp av klimagasser vil kunne føre til endringer i prisene på råolje og naturgass og derigjennom påvirke verdien av Norges netto energiekspor. Økte priser på utslipp av klimagasser vil i utgangspunktet føre til at energiformer uten eller med lavt klimagassutslipp blir relativt sett billigere, og Norges vannkraftformue vil kunne øke i verdi. De relativt lave kvoteprisene som er observert, antyder at kvotesystemet i Europa vil gi relativt små endringer i prisene på energivarer.

For perioden 2005–2007 innføres kvotesystemer både i EU og i Norge, og anslaget på kvoteprisen tilsier ikke at det vil bli store makroøkonomiske konsekvenser av det tidlige kvotesystemet.

15.1.1 Konsekvenser for enkelt næringer

Regjeringens forslag innebærer at de kvotepliktige virksomhetene blir pålagt en klimakostnad som de i dag ikke har. Det framgår av lovforslaget § 3 og den vedlagte bedriftslisten hvilke enkelt næringer som blir berørt. Det dreier seg om utslipp av CO₂ fra en del energianlegg, i utgangspunktet de med

kapasitet over 20 megawatt (blant annet innen bransjene ilandføring, gassraffinering, petrokjemi og gasskraftverk), samt bedrifter i bransjene oljeraffinering, jern- og stålproduksjon og produksjon av sement, kalk og glass. Den samlede kvotemengden vil ta utgangspunkt i overenskomsten med Prosessindustriens Landsforening som sier at klimagassutslippene fra prosessindustrien, utenom gassraffinerier og anlegg for ilandføring av olje og gass, ikke skal overstige 13,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter ved utgangen av 2007. Kongen i statsråd vil beslutte den endelige kvotemengden for de virksomhetene som får kvoteplikt.

Vederlagsfri tildeling gir de kvotepliktige reduserte økonomiske belastninger sammenlignet med salg av kvoter. Dette vil bidra til å dempe omstillingskostnadene og faren for nedleggelse innen konkurranseutsatt industri. Regjeringen ønsker for perioden 2005–2007 et kvotesystem som sikrer at virksomheter som vil være lønnsomme med en internasjonal kvotepris i Kyoto-perioden, ikke legges ned på grunn av høye klimakostnader før 2008.

Hvordan konkurransesituasjonen endres som følge av kvotesystemet, vil avhenge av virkemiddelbruken i andre land. Norges kvotesystem omfatter virksomheter som også omfattes av kvotesystemet i EU, og Regjeringen ønsker at norske virksomheter fritt skal kunne kjøpe og selge kvoter i det europeiske markedet. De norske bedriftene som omfattes av kvotesystemet vil få tilsvarende rammebetingelser som konkurrerende bedrifter i EU. For nye gasskraftprodusenter kan imidlertid rammebetingelsene bli annerledes enn tilsvarende produsenter i EU, bl.a. ved at det kan bli stilt krav om CO₂-håndtering av nye gasskraft i medhold av forurensningsloven.

Regjeringen foreslår at virksomhetene tildeles kvoter ut fra utslipp i basisperioden justert for nedleggelse og utvidelser. Tildelingskoeffisienten på 95 prosent tilsier at de kvotepliktige må redusere utslippene med 5 prosent eller kjøpe kvoter svarende til 5 prosent av utslippene. Som en illustrasjon kan en på grunnlag av anslag over forventede utslipp og tentativ kvotemengde i kapittel 10, beregne at de kvotepliktige bedriftene samlet vil kjøpe kvoter for maksimalt 0,3 til 0,4 millioner tonn CO₂-utslipp per år. Med et kvoteprisanslag i størrelsesor-

den 50 til 110 norske kroner vil de kvotepliktiges kostnader ved kvotekjøp ligge i intervallet 15 til 44 millioner norske kroner. Kostnadene vil bli lavere dersom de gjennomfører tiltak til kostnader som er lavere enn kvoteprisen. I tillegg vil gebyrfinansiering av registeret, jf. 15.1.3 og den skatte- og avgiftsmessige behandlingen av kvotene, jf. 15.1.4 ha konsekvenser for de kvotepliktige.

15.1.2 Konsekvenser for statens inntekter og utgifter

Siden det foreslås at kvotene tildeles vederlagsfritt, vil eventuelle økte inntekter til staten bare kunne oppstå hvis enkeltvirksomheter ikke overholder kvoteplikten og dermed må betale overtredelsesgebyr. Det foreslås at overtredelsesgebyret tilpasses nivået i EU, det vil si et beløp svarende til 40 Euro per tonn for den første perioden. Med en anslått kvotepris i størrelsesorden 10 Euro per kvote vil derfor bedriftene ha et sterkt incentiv til å overholde kvoteplikten. Sannsynligheten for at overskridelsene blir minimale støttes også av bestemmelsen i lovforslaget § 13 annet ledd, som innebærer at virksomheter som unnlater å innlevere tilstrekkelig antall kvoter ett år, må levere et tilsvarende høyere antall kvoter det neste året. Det antas derfor at innføringen av det tidlige kvotesystemet vil få liten betydning for statens inntekter.

Det vises til avsnittet nedenfor der kostnader ved å etablere og å drive et register i tilknytning til kvotesystem drøftes. Det foreslås i størst mulig utstrekning gebyrfinansiering av registeret. Det er imidlertid et statlig ansvar å sikre etableringen av registeret, slik at kostnadene i forbindelse med registret foreløpig vil bli dekket av statlige midler. Staten må også stå som garantist for at det er ressurser til rådighet slik at registeret blir drevet i henhold til internasjonale krav.

15.1.3 Kostnader ved å etablere og drive et kvotesystem

Kvotesystemet forutsetter etablering og drift av et norsk register for klimakvoter.

Det må påregnes kostnader i forbindelse med etableringen av registeret, blant annet utgifter til innkjøp eller leie av den nødvendige maskinvaren som skal benyttes, anskaffelse av programvaren for registeret og tilpasning av denne til norske forhold. I tillegg kommer ressurser til den løpende driften av registeret både i form av teknisk bistand og oppgradering av maskin- og programvaren og i form av assistanse til brukerne av registeret. Regjeringen har lagt til grunn at det ville vært vesentlig mer

kostbart å utvikle et eget norsk register fra grunnen av enn å delta i samarbeid med land som gjør dette innen EU. Norge, ved Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn (SFT), er derfor med i et samarbeid med en rekke land for å videreutvikle det eksisterende britiske kvoteregisteret slik at dette kan brukes også i forhold til internasjonal kvotehandel.

Utgangspunktet for det norske registeret er registeret som ble utviklet av det britiske miljøverndepartementet (DEFRA) for å betjene det nasjonale kvotesystemet Storbritannia innførte i 2002. Norge vil bruke denne britiske løsningen som basis for sitt kvoteregister. SFT er i gang med å tilpasse dette til norske forhold. Under disse forutsetningene anslås etableringskostnadene, som påløper i 2004, å kunne bli i størrelsesorden tre millioner og årlige kostnader om lag to millioner kroner. *Finansdepartementet* uttaler i sin høringsuttalelse at de ønsker en nærmere vurdering av anslaget for driftskostnader og av gebyrbelastning for den enkelte bedriften i kvotesystemet. Ingen andre høringsinstanser uttalte seg om gebyrer. Dette anslaget inkluderer lisensavgift til DEFRA i 2004 og serviceavtale fra 2005, samt oppgradering og videreutvikling av systemet. Kostnadene knyttet til bruk av registeret er usikre, blant annet fordi det er usikkert hvor mange brukere det vil bli utover de kvotepliktige, hvor stor bruken vil være og i hvilken grad brukerne trenger bruker støtte. Anslaget her baserer seg også på enkelte andre lands kostnadsoverslag. Det legges for øvrig opp til at registeret også skal kunne møte Kyotoprotokollens krav til registre, slik at disse kravene ikke vil medføre ytterligere kostnader.

Regjeringen foreslår at driften av registeret i størst mulig grad finansieres gjennom brukergebyr. Slike gebyrer kan i prinsippet knyttes til ulike former for transaksjoner (utstedelse og overføringer av kvoter) samt opprettelse og vedlikehold av konti. EUs kommisjonsforordning om registre gir ikke adgang til å ilegge gebyr på overføringer av kvoter fra andre enn staten eller kvoter som leveres til kansellering eller til oppgjør. Ut fra dette synes muligheten for gebyr å være begrenset til utstedelse/utdeling av kvoter samt opprettholdelse og vedlikehold av konti. Dersom gebyr for å ha konto i registeret settes i samme størrelsesorden som gebyr for bankkonti (om lag 200 kroner i året er vanlig), vil dette bli en helt marginal inntektskilde. Muligheten for inntekter som kan dekke kostnadene ved registeret, synes dermed først og fremst å ligge i å knytte gebyrer til utstedelse og utdeling av kvoter.

Dersom den årlig utdelte kvotemengden blir seks millioner tonn og kostnadene ved registeret to

millioner kroner, vil et gebyr på 33 øre på utdelingen av hver kvote dekke de årlige kostnadene. En bedrift som får utdelt 50 000 kvoter i året, vil i så fall betale 16 667 kroner i gebyr.

15.1.4 Skatte- og avgiftsmessig behandling av kvotene

Omsetningsverdien av en vederlagsfritt tildelt kvote er etter gjeldende rett skattepliktig inntekt for den virksomhet som mottar den, så fremt kvoten er omsettelig, jf. skatteloven § 5–1 og § 5–30. Inngangsverdien for den vederlagsfrie kvoten vil tilsvare omsetningsverdien av kvoten. Innlevering av kvoten til oppgjør, jf. forslaget til kvotelov § 13, regnes som realisasjon og utgangsverdien settes i slike tilfeller til null. Skattyter vil således få et fradrag som tilsvarer inntekten ved tildelingen. Dersom kvoten derimot selges, vil salgsprisen utgjøre utgangsverdien. Er salgsprisen høyere enn inngangsverdien, oppstår det en skattepliktig gevinst. Er salgssummen lavere oppstår det et tap som er fradragsberettiget, jf. skatteloven § 6–2.

Ved skatteplikt er det nødvendig å fastsette en omsetningsverdi på kvotene for å fastslå det skattepliktige beløp og inngangsverdien ved senere realisasjon. Selv om det forventes at omsetningsverdien vil gi seg utrykk ved organisert omsetning, kan det ved innføring av systemet være tvil om kvotens omsetningsverdi. Ved skattefrihet vil det ikke være behov for slik verdsetting. Likningstekniske hensyn kan derfor isolert sett tale for å innføre skattefrihet for vederlagsfritt tildelte kvoter. Det betyr at inngangsverdien for utslippskvoter settes til null.

Det er imidlertid økonomiske grunner til ikke å innføre skattefrihet. Ved skattefrihet vil det normalt foreligge en betydelig skattemessig gevinst ved salg, siden skattemessig inngangsverdi er lik null. Avhengig av kvotenes levetid kan det derfor oppstå innelåsningseffekter eller skattemessige incentiver til kvotesalg siden den skattemessige behandlingen av gevinster generelt ikke vil være symmetrisk mellom selger og kjøper. Ved ordinære skatteregler blir inngangsverdien i prinsippet lik markedsverdi, slik at gevinsten blir mindre. Dette reduserer betydningen av innelåsningseffekter e.l. Det er uheldig å innføre skattefrihet så lenge det er usikkert hvordan fremtidige kvotesystemer vil bli utformet. Eventuell skattefrihet bør kun være for en begrenset tidsperiode, og begrunnet med midlertidige likningstekniske hensyn (så lenge det er vanskelig å fastsette inngangsverdien). Finansdepartementet har i første omgang ikke sett behov for en endring av skatteloven i forbindelse med innføringen av et system med kvotehandel med klimagasser. Der-

som det skulle oppstå vanskeligheter med å fastsette omsetningsverdiene (markedsprisene) på kvotene kan det være aktuelt å innføre skattefrihet i en periode.

Merverdiavgift er en alminnelig omsetningsavgift på endelig forbruk av varer og tjenester. Omsettelige klimakvoter vil etter loven bli ansett som avgiftspliktige tjenester. Avgiftspliktig virksomhet vil imidlertid ha fradragsrett for merverdiavgiften på innkjøpte kvoter. Dette innebærer at virksomheter som normalt vil etterspørre slike kvoter ikke vil bli endelig belastet med merverdiavgiften på disse. Det vil derfor kun skje en endelig belastning av merverdiavgift dersom kvoten selges til private eller næringer som ikke driver avgiftspliktig virksomhet.

Siden den initiale tildelingen ikke skal skje mot vederlag påløper det ikke merverdiavgift ved tildelingen. Det vil også kunne skje kjøp og salg av kvoter over landegrensen, og departementet antar at kvoter må anses som fjernleverbare tjenester. Etter gjeldende rett kan slike kvoter selges avgiftsfritt til næringsdrivende hjemmehørende i utlandet, mens næringsdrivende i Norge må beregne merverdiavgift ved kjøp av kvoter fra utlandet (snudd avregning).

Det pågår nå et arbeid innen EU for å avklare merverdiavgiftsrettslige spørsmål knyttet til gjennomføringen av et kvotesystem. Departementet vil følge med på dette arbeidet. For øvrig må spørsmål som oppstår løses ved en fortolkning av gjeldende regelverk.

15.2 Administrative konsekvenser

Det vil være knyttet en del administrative oppgaver til selve forvaltningen av kvotesystemet. Det vises til St.meld. nr 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen) for en nærmere drøfting av de administrative konsekvensene av innføringene av et nasjonalt kvotesystem for perioden 2008–2012. Konsekvensene av kvotesystemet for perioden 2005–2007 er at de administrative konsekvensene framskyndes noe i tid. De administrative oppgavene som er knyttet til Regjeringens forslag til kvotesystem for perioden 2005–2007, kan oppsummeres som:

- etablering, videreutvikling og drift av kvoteregisteret
- behandling av søknader om utslippstillatelse og tildeling av kvoter
- kontroll og verifikasjon av utslipp

- gjennomføring av sanksjonsmekanismer og saker som havner i rettsapparatet
- akkreditering av verifikasjonsinstanser
- skatte- og avgiftsmessig behandling av kvotene
- tilsynsfunksjoner knyttet til markedets virkemåte
- informasjon og veiledning i forhold til kvotesystemet

For de kvotepliktige virksomhetene vil de administrative konsekvensene være knyttet til:

- søknad om utslippstillatelse og kvoter
- rapportering av utslipp
- administrative kostnader knyttet til selve kvotehandelen

I lovforslaget legges det opp til at SFT skal behandle nye utslippssøknader for alle virksomheter som omfattes av kvoteplikten, og forestå den konkrete tildelingen av kvoter etter lovforslaget § 8 tredje ledd og den årlige kvoteutdelingen etter forslaget § 9. Det må i den forbindelse påregnes en viss økning av arbeidsmengden for SFT. Fordi søknaden og de opplysningene om virksomhetens art og omfang som denne skal inneholde, blant annet vil ha stor betydning både for tildelingen for den enkelte kvotepliktige etter lovforslaget § 8 tredje ledd, og for den årlige utdelingen av kvoter etter lovforslaget § 9, kan dette arbeidet bli noe tidkrevende. Det antas allikevel at dette kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Det er forutsatt at Miljøverndepartementet vil være klageinstans for klager fra den enkelte kvotepliktige over SFTs vedtak om tildeling av kvoter. Miljøverndepartementet vil også være klageinstans dersom vedtak om overtredelsesgebyr eller andre administrative sanksjoner påklages.

Både Kyotoprotokollens regelverk, bruken av Kyoto-mekanismene og kvotehandel med EU krever at Norge har et elektronisk register for klimakvoter. I lovforslaget §§ 11 og 12 er det gitt bestemmelser om opprettelse og drift av et slikt register. Det legges opp til at SFT gis funksjonen som den ansvarlige, offentlige myndighet for det norske registeret. Registeret vil omfatte opplysninger om kontohavers beholdning av kvoter, opplysninger om utslipp og om overholdelse av kvoteplikt. Dette vil innebære noen administrative konsekvenser for de kvotepliktige, men en del av disse opplysningene rapporteres allerede til SFT i forbindelse med søknad om utslippstillatelser etter forurensningsloven.

Det vil også være kostnader forbundet med at Miljøverndepartementet har fått ansvaret for kontaktpunktet for Den grønne utviklingsmekanismen

og felles gjennomføring, jf. kap. 11.3. Kvotesystemet åpner for bruk av utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen, og dette vil medføre noe administrative kostnader.

I tillegg er det en del andre oppgaver av begrenset omfang som ikke nevnes her.

Noen få høringsinstanser uttalte seg om de administrative arbeidsoppgavene, blant annet uttalte *Gassco* at «Samlet sett legges det dermed opp til en betydelig og varig merbelastning i arbeidsomfang for SFT».

15.3 Forholdet til EØS-regelverket for offentlig støtte

Kvotesystemet må vurderes i forhold til EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte. Artikkel 61 i EØS-avtalen oppstiller som hovedregel et generelt forbud mot offentlig støtte og har følgende ordlyd:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Som *støtte gitt av statsmidler* regnes økonomiske tiltak som gir finansielle fordeler til bestemte bedrifter eller bestemte deler av næringslivet. Det er uten betydning om foretakene mottar direkte støtte i form av tilskudd eller indirekte, f.eks. ved at foretakenes ansatte utdannes med offentlige midler eller ved fritak fra en byrde (som for eksempel en skatt eller avgift).

I henhold til EUs kvotedirektiv skal staten tildele minst 95 prosent av kvotene gratis. Det er grunn til å tro at Europakommisjonen vil komme til at det innebærer støtte hvis et land tildeler de resterende 5 prosent av kvotene gratis. Kvoter gir rett til å slippe ut klimagasser og har dermed en verdi for den virksomheten som innehar kvoten. Når de resterende 5 prosent av kvotene som kunne vært solgt tildeles gratis, går staten glipp av inntekter, og det må derfor betraktes som støtte gitt av statsmidler.

At det foreligger støtte gitt av statsmidler er i seg selv ikke tilstrekkelig til at artikkel 61(1) kommer til anvendelse. Det må i tillegg vurderes om kvotesystemet inneholder elementer som begunstiger *enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer og kan påvirke konkurransen innenfor EØS-området*. Etter Regjeringens forslag vil alle virksomhe-

ter som omfattes av kvotesystemet bli tildelt kvoter etter de samme tildelingskriteriene, og de samme reglene for rapportering og kontroll vil gjelde for alle. Det legges stor vekt på at tildelingen av kvoter skal sikre at like virksomheter behandles likt. Det foreslås også at nyetableringer, utvidelser, innskrenkninger og nedleggelse tas hensyn til ved kvotetildelingen.

Det kan være et problem i forhold til støttereglene hvis det tildeles et overskudd av gratis kvoter som kan selges direkte uten at tiltak gjennomføres, såkalt overdekning. I delkapitlet om tildelingskriterier uttales det derfor at for å hindre at enkeltvirksomheter tildeles mer kvoter enn utslippet, vil ingen tildeles mer enn 100 prosent av sitt forventete utslipp før nye tiltak.

Alle tiltak som skal iverksettes, der det er tvil om det foreligger offentlig støtte, skal meldes til EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Hvis kvotesystemet blir vurdert å være forbudt etter artikkel 61 (1), kan det godkjennes av ESA på nærmere vilkår. En vurdering av om støtten kan godkjennes vil basere seg på unntaksbestemmelsene i artikkel 61 (3), b og c, og herunder ESAs miljøstøtteretningslinjer.

Det er lagt stor vekt på å utforme detaljene i kvotesystemet i samsvar med EØS-avtalens regler om statsstøtte. Regjeringen legger også vekt på å ha en god dialog med ESA. I tillegg følger norske myndigheter Europakommisjonens oppfølging av medlemslandenes allokeringssplaner nøye.

Del V
Merknader til de enkelte bestemmelsene

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 lovens formål

Paragrafen fastslår at lovens formål er å innføre et system med bruk av utslippskvoter for CO₂ i klimapolitikken, for gjennom dette å begrense utslippene på en kostnadseffektiv måte. Kvotesystemet innebærer at den kvotepliktige lovlig bare kan slippe ut CO₂ tilsvarende det antall kvoter som innleveres til oppgjør hvert år. Utslippskvotene er fritt omsettelige og kan kjøpes og selges av enhver, uavhengig av om disse skal brukes i en kvotepliktig virksomhet. Dette innebærer at forurenseren står overfor en kostnad knyttet til bruk eller produksjon av varer med CO₂-utslipp, enten ved å måtte kjøpe kvoter eller gjennom kostnadene ved å bruke kvoter som alternativt kunne ha vært solgt. Et velfungerende kvotesystem uten restriksjoner på omsetningen av kvoter vil gi aktørene i markedet incentiver til å omsette kvoter helt til kostnadene ved ytterligere tiltak for å redusere utslippene er utjevnet.

Avgrensningen av kvotesystemets omfang i lovforslaget § 3 innebærer at loven omhandler CO₂-utslipp fra en del kilder som i dag i liten grad er omfattet av klimavirkemidler. I perioden 2005–2007 har ikke Norge noen tallfestet utslippsforpliktelse etter Kyotoprotokollen. Reguleringen i lovforslaget § 3 av hvilke utslipp som er kvotepliktige vil bli gjenstand for en revisjon i forhold til neste periode, mens bestemmelsene i lovforslaget kapittel 2 om fastsettelse av samlet kvotemengde og tildeling av kvoter til de kvotepliktige er begrenset til å gjelde for perioden 2005–2007. Regjeringen vil komme tilbake til virkemiddelbruken for perioden 2008–2012.

Lovforslagets bestemmelser er i all hovedsak sammenfallende med reguleringen for 2005–2007 i EUs kvotedirektiv (direktiv 2003/87/EF), både når det gjelder hvilke utslipp som er kvotepliktige, tildeling, registrering og overføring av kvoter, og når det gjelder systemet for kontroll, rapportering og sanksjoner for brudd på kvoteplikten samt bruk av Kyoto-mekanismene. Dette er en viktig forutsetning for at det norske kvotesystemet skal kunne knyttes opp mot EUs kvotemarked, slik at dette systemet kan bli en del av et felleseuropeisk marked for handel med utslippskvoter.

Til § 2 lovens stedlige virkeområde

Det følger av denne paragrafen at loven gjelder for utslipp i riket. Loven skal også gjelde for utslipp fra virksomhet på den norske delen av kontinentalsokkelen, med de begrensningene som følger av folkeretten. Loven gjelder i utgangspunktet ikke for utslipp fra virksomhet på Svalbard, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 2 annet ledd. I *annet ledd* er det hjemmel for å gi forskrift om at utslipp fra virksomhet på Svalbard helt eller delvis skal inkluderes i lovens stedlige virkeområde. Hvorvidt loven likevel bør gjelde for disse utslippene vil bli underlagt en nærmere vurdering.

Til § 3 utslipp som omfattes av denne loven

I denne paragrafen reguleres hvilke utslipp som får kvoteplikt etter loven. Bestemmelsen innebærer at det innføres kvoteplikt for CO₂-utslipp som ikke har CO₂-avgift, og som ville fått kvoteplikt etter EUs kvotedirektiv. I *første ledd bokstav a til e* er det oppregnet hvilke bransjer som omfattes av kvotesystemet. Unntaket i forhold til utslipp som har CO₂-avgift følger av *annet ledd bokstav c*. De viktigste utslippene som ikke vil bli omfattet av kvotesystemet fordi de har CO₂-avgift, men som inngår i EUs kvotesystem, er utslipp fra energianleggene på kontinentalsokkelen og fra treforedlingsindustrien, samt utslipp fra en del andre energianlegg på fastlandet som bruker mineralolje. Begrunnelsen for ikke å innføre kvoteplikt for utslipp fra virksomhet som i dag er ilagt CO₂-avgift er nærmere redegjort for i kapittel 8.1.

For flere av de virksomhetene som omfattes av kvoteplikten etter § 3 første ledd bokstav a til e, vil det i tråd med EUs kvotedirektiv være aktuelt å innføre kapasitetsgrenser slik at bare anlegg som overstiger en viss minstekapasitet omfattes av kvoteplikten. Det er i *tredje ledd* gitt hjemmel for å fastsette slike grenser ved forskrift. Konkurransesmessige hensyn bør tillegges vekt ved fastsettelsen av disse grensene. Miljøverndepartementet vil derfor legge opp til at forskriften i all hovedsak følger tilsvarende bestemmelser i EUs kvotedirektiv. Hensynet til forutsigbarhet for de aktuelle bedriftene innebærer at en forskrift om kapasitetsgrenser må foreligge i rimelig tid før utløpet av fristen for å søke om utslippstillatelse og kvoter etter lovforslaget § 5.

Første ledd bokstav a innfører kvoteplikt for CO₂-utslipp fra energiproduksjon. Dette alternativet vil i praksis være avgrenset til å gjelde utslipp fra bruk av gass og kull til energiformål. Årsaken til dette er at bruk av mineralske oljer til energiformål i hovedsak er avgiftsbelagt og dermed unntatt etter lovforslagets anvendelsesområde i medhold av annet ledd bokstav c, mens utslipp fra forbrenning av biomasse, farlig avfall og kommunalt avfall er unntatt i medhold av annet ledd bokstav a og b. Med kommunalt avfall menes her kommunalt avfall i kvotedirektivets forstand, det vil si husholdningsavfall og liknende avfall, for eksempel avfall fra kontorer og forretningsvirksomhet.

Bestemmelsen i bokstav a innebærer at det blant annet vil bli kvoteplikt for energirelaterte utslipp av CO₂ som ikke er avgiftsbelagt fra gasskraftverk, gassraffinerier, ilandføringsanlegg, petrokjemibedrifter, bedrifter innenfor kjemisk industri og metallindustrien.

Det legges opp til at Norge skal følge EU direktivets kapasitetsgrenser, noe som vil innebære at kvoteplikt i utgangspunktet bare skal gjelde for energianlegg med kapasitet over 20 megawatt. I enkelte tilfeller vil kvoteplikten kunne omfatte utslipp fra energianlegg som en bedrift har til reserve- eller beredskapsformål.

Første ledd bokstav b innfører kvoteplikt for utslipp av CO₂ i forbindelse med raffinering av mineralolje. De to oljeraffineriene som er i drift i Norge, forventes på denne bakgrunn å få kvoteplikt for alle sine ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp.

Første ledd bokstav c innfører kvoteplikt for utslipp av CO₂ i forbindelse med produksjon av koks. Paragrafen er en tilpasning til EUs kvotedirektiv. Det er for tiden ingen koksverk i Norge.

Første ledd bokstav d innfører kvoteplikt for utslipp av CO₂ fra produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm. Dette alternativet forventes å medføre kvoteplikt for bare én bedrift i Norge, og vil gjelde alle ikke-avgiftsbelagte CO₂-utslipp fra denne bedriften. Bestemmelsen omfatter ikke produsenter av ferrolegeringer. Disse vil derfor bare få kvoteplikt hvis de har energianlegg som er større enn 20 megawatt, slik at de kommer inn under bestemmelsen i bokstav a. Per i dag har imidlertid ingen ferrolegeringsprodusenter i Norge slike energianlegg.

Første ledd bokstav e innfører kvoteplikt for alle ikke-avgiftspliktige utslipp av CO₂ fra produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.

Det legges til grunn at ca. 30 bedrifter vil bli kvotepliktige etter bestemmelsene i denne paragrafens første og annet ledd. Vedlegg 2 gir en oversikt

over hvilke bedrifter dette er. I dette vedlegget er det også gitt en oversikt over hvilke bedrifter som er omfattet av overenskomsten med PIL.

Fjerde ledd regulerer det forhold at en og samme produksjonsinstallasjon ved en bedrift både har CO₂-utslipp som omfattes av kvotesystemet, og utslipp av CO₂ som ikke er kvotepliktige. I slike tilfeller kan det være uhensiktsmessig å skille disse utslippene fra hverandre. Gassraffinerier, ilandføringsanlegg og petrokjemibedrifter er eksempler på virksomheter hvor dette kan være aktuelt. I denne bestemmelsen åpnes det derfor for å gi forskrifter om at samtlige CO₂-utslipp fra en produksjonsinstallasjon skal være kvotepliktige. Dette vil likevel ikke gjelde for de CO₂-utslippene fra slike petroleumsinstallasjoner som er ilagt CO₂-avgift.

Til § 4 kvoteplikt

Paragrafen omhandler det helt grunnleggende prinsippet i kvotesystemet; at kvotepliktig virksomhet bare kan slippe ut CO₂ tilsvarende den mengden det innleveres kvoter for. Dette følger også av lovforslaget § 13 om plikten til å overføre kvoter til oppgjør og av forslaget til § 11 nytt annet ledd i forurensningsloven. Paragraf 13 er imidlertid en bestemmelse som i hovedsak regulerer den tekniske gjennomføringen av kvoteoppgjøret. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å fokusere på denne sentrale forutsetningen allerede i lovens innledende bestemmelser. Utslipp som det ikke overføres kvoter for vil være ulovlige, både etter klimakvoteloven og etter forurensningsloven. Det vises til merknaden til forurensningsloven § 11 nytt annet ledd. Brudd på plikten til å innlevere kvoter sanksjoneres med overtredelsesgebyr i medhold av lovforslaget § 21. Utslipp som det ikke innleveres kvoter for vil imidlertid også utgjøre ulovlig forurensning som rammes av forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7. Ulovlig forurensning kan straffes etter forurensningsloven § 78.

Den kvotepliktige etter loven skal være sammenfallende med den ansvarlige for utslippene etter systemet i forurensningsloven. Plikten til å innlevere kvoter til oppgjør etter lovforslaget § 13, samt andre rettigheter og plikter den kvotepliktige har etter lovforslaget, vil derfor følge den som har utslippstillatelse etter forurensningsloven. I tillegg til å innlevere kvoter tilsvarende utslippene, må den kvotepliktige virksomheten ha utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. De kvotepliktige utslippene er derfor både regulert av klimakvoteloven og av forurensningsloven. Alle kvotepliktige må søke om utslippstillatelse for CO₂ etter denne bestemmelsen, også kvotepliktige som i dag har ut-

slippstillatelse etter forurensningsloven § 11 første ledd. Forholdet mellom forurensningsloven og klimakvoteloven er nærmere behandlet i kapittel 9 og i merknader til § 23 endringer i andre lover.

Til § 5 søknad om utslippstillatelse og kvoter

Paragrafen er innrettet mot tildelingen av kvoter for perioden 2005–2007. Fordi det skal fastsettes en samlet kvotemengde etter lovforslaget § 6, som så tildeles de kvotepliktige gratis etter en søknadsprosess, er det behov for å fastsette et skjæringstidspunkt for når en slik søknad må foreligge for at den kvotepliktige skal kunne komme i betraktning ved denne tildelingen. Det må både søkes om utslippstillatelse etter § 11 nytt annet ledd og om kvoter. Systemet legger opp til at det søkes under ett om dette. Søknadsfristen er satt til 15. januar 2005. Departementet mener at dette vil gi de aktuelle bedriftene tilstrekkelig tid til å utarbeide sine søknader, sett hen til at de bedriftene som vil bli omfattet av kvoteplikten forutsettes å være kjent med at kvotesystemet vil bli innført fra 1. januar 2005 og den søknadsprosessen som skal finne sted i den forbindelse.

Kvotepliktige som ikke har søkt om utslippstillatelse innen fristen i lovforslaget § 5, kommer ikke i betraktning ved tildelingen av kvoter etter § 8. Disse må kjøpe kvoter i markedet tilsvarende sine utslipp, og de må søke om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 nytt annet ledd. De øvrige bestemmelsene i denne loven vil også gjelde for dem.

Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 36–1 inneholder nærmere krav til innholdet i søknader om utslippstillatelse. Det følger av lovforslaget § 5 at søkeren i tillegg må framlegge de opplysningene som er relevante for at forurensningsmyndigheten skal ha det nødvendige grunnlag for å tildele kvoter etter lovforslaget § 8. Det vil normalt være i søkerens egen interesse at de korrekte opplysningene kommer fram. Forurensningsmyndigheten vil likevel kunne ha behov for tilleggsopplysninger og annen informasjon som er nødvendig for å kontrollere søknadene, i tillegg til at det kan være behov for at søkeren gjør undersøkelser for å framskaffe nye, relevante opplysninger. Bestemmelsen gir derfor forurensningsmyndigheten hjemmel for i det enkelte tilfellet å kreve dette av søkeren.

Til § 6 fastsettelse av det samlede antall kvoter

Paragrafen fastslår at det samlede antall kvoter for tildeling i perioden 2005–2007 skal fastsettes av

Kongen. Beslutningen vil være uttrykk for den miljømessige målsettingen for kvotesystemet. Slik beslutning kan ikke anses som et vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a.

I *annet ledd* gis det nærmere retningslinjer for fastsettelsen av den samlede kvotemengden. Det er lagt opp til at disse skal være i samsvar med de kriteriene som følger av EUs kvotedirektiv vedlegg III. Et utgangspunkt for vedtaket vil være Norges internasjonale forpliktelse til å redusere utslippene av klimagasser. Når ambisjonsnivået for kvotesystemet skal fastsettes er det derfor nødvendig å se på de faktiske og forventede klimagassutslippene i Norge, både fra virksomheter underlagt kvoteplikt og fra kilder som ikke omfattes av kvotesystemet. Ved fastsettelsen av kvotemengden skal det videre legges vekt på de teknologiske mulighetene de kvotepliktige har for å begrense utslippene, herunder kostnadene ved dette. Fastsettelsen av samlet kvotemengde for 2005–2007 er det nærmere redegjort for i kapittel 10.1.

Som omtalt i merknaden til lovutkastet § 3 ser det ut til at kvotesystemet vil omfatte ca. 30 identifiserte bedrifter. Det legges opp til en stramhet i kvotesystemet (prosentvis kvotemengde i forhold til antatt utslippsmengde) i perioden 2005–2007 på 95 prosent, se nærmere om dette i kapittel 10.3 og merknaden til lovutkastet § 8. På bakgrunn av en grundig gjennomgang av de antatt kvotepliktige og deres CO₂-utslipp anslås den samlede kvotemengden for perioden 2005–2007, gitt en stramhet på 95 prosent, til å utgjøre om lag 19,7 millioner tonn CO₂, fordelt på henholdsvis 6,3 millioner tonn i 2005, 6,5 millioner tonn i 2006 og 6,9 millioner tonn i 2007.

Når den samlede kvotemengden for 2005–2007 er endelig fastsatt vil det ikke kunne tildeles ytterligere kvoter til nye søkere. På denne bakgrunn anses det u hensiktsmessig å fastsette den samlede kvotemengden i loven. Det er flere grunner til dette. Inntil det er fastsatt forskrifter om kapasitetsgrenser i medhold av lovforslaget § 3 tredje vil det foreligge en viss usikkerhet om hvilke utslipp som omfattes av kvoteplikten. Videre kan det ikke utelukkes at det kan være flere bedrifter som vil søke om kvoter enn de man nå har oversikt over. På denne bakgrunn er det etter departementets syn mest hensiktsmessig at beslutningen om samlet kvotemengde først treffes etter at fristen for å søke om kvoter for perioden 2005–2007, jf. lovforslaget § 5, er utløpt. Det legges opp til at Statens forurensningstilsyn (SFT) foretar en nærmere vurdering av de innkomne søknadene, og på dette grunnlag utarbeider en innstilling som legges fram for Miljøverndepartementet. På bakgrunn av innstillingen og kri-

teriene i denne paragrafen beslutter så Kongen den samlede kvotemengden for 2005–2007.

Til § 7 tildelingsmetode

Paragrafen slår fast at samtlige kvoter for perioden 2005–2007 skal tildeles vederlagsfritt til de kvotepliktige. Den nærmere begrunnelsen for at kvotene skal tildeles vederlagsfritt og ikke helt eller delvis gjennom salg eller auksjonering, er behandlet i kapittel 10.2. Det antallet kvoter den enkelte kvotepliktige vil få tildelt reguleres av forslaget § 8. Det er bare kvotepliktige som har søkt om utslippstillatelse og kvoter innen fristen fastsatt i § 5 som kan bli tildelt kvoter gratis.

Paragraf 7 gjelder bare tildelingsmetoden for perioden 2005–2007. Når det gjelder tildelingsmetoden for de etterfølgende periodene, vil Regjeringen komme tilbake med et revidert lovforslag til Stortinget i god tid før perioden 2008–2012.

Til § 8 tildeling av kvoter

Paragrafen gir bestemmelser om tildelingen av de vederlagsfrie kvotene for perioden 2005–2007. Det er forurensningsmyndigheten, i praksis SFT, som skal forestå denne tildelingen. Tildelingen vil skje på bakgrunn av den enkelte kvotepliktiges søknad om kvoter, jf. lovforslaget § 5. Det skal tildeles kvoter samlet for hvert av de tre årene, men den kvotepliktige vil bare få utdelt kvoter for ett år av gangen, jf. bestemmelsen i lovforslaget § 9. Tildelingen av kvoter til den enkelte kvotepliktige vil være et enkeltvedtak. Det følger av forvaltningsloven § 28 at Miljøverndepartementet vil være klageinstans for SFTs tildelingsvedtak etter denne paragrafen. I *annet ledd* er det gitt nærmere retningslinjer som skal legges til grunn for tildelingsvedtaket.

Annet ledd bokstav a fastslår utgangspunktet for tildeling av kvoter. Det følger av bestemmelsen at den kvotepliktige som hovedregel skal tildeles kvoter basert på virksomhetens gjennomsnittlige utslipp i perioden fra og med 1998 til og med 2001. Kvotetildelingen skjer således på bakgrunn av bedriftens historiske utslipp i disse bestemte basisårene. For valg av basisår vises det til fremstillingen i kapittel 10.3. For å sikre den nødvendige stramheten i kvotesystemet vil ikke de kvotepliktige få tildelt kvoter svarende til deres gjennomsnittlige utslipp i basisårene. Det legges til grunn at den enkelte kvotepliktige vil bli tildelt kvoter på grunnlag av en tildelingskoeffisient på 95 prosent. Valget av tildelingskoeffisient er nærmere redegjort for i kapittel 10.3.

Annet ledd bokstav b åpner for at hovedregelen

om tildeling på basis av de gjennomsnittlige utslippene i basisperioden kan fravikes dersom en virksomhet ikke har vært i drift i et eller flere av årene i basisperioden, eller av andre grunner har hatt et atypisk utslippsforhold. Unntaket i annet ledd bokstav b innebærer for det første at dersom en virksomhet bare har vært i drift enkelte av årene i basisperioden, kan gjennomsnittet for disse årene legges til grunn for tildelingen etter § 8 annet ledd bokstav a.

Når det gjelder unntaket i forhold til virksomhet som har hatt atypiske utslipp i basisperioden, så vil dette bare omfatte utslippsår hvor utslippene fra virksomheten avviker mer enn 25 prosent fra gjennomsnittet av de øvrige årene i basisperioden. Dersom avviket her er mindre enn 25 prosent, skal dette ikke regnes som atypisk etter loven. Utslippsåret skal da inngå i beregningsgrunnlaget for tildeling av kvoter etter § 8 annet ledd bokstav a. Begrunnelsen for dette er det nærmere redegjort for i kapittel 10.3. At det foreligger et avvik på 25 prosent et utslippsår vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for at dette skal anses for å være atypisk i lovens forstand, og bestemmelsen gir ikke noe krav om at atypiske utslippsår skal uttas fra beregningsgrunnlaget. Hvorvidt dette skal gjøres må bygge på en helhetlig vurdering hvor blant annet årsaken til at utslippene er blitt atypiske må tillegges vekt. Hvilke forhold som vil være av betydning i den forbindelse er det nærmere redegjort for i kapittel 10.3.

Annet ledd bokstav c har bestemmelser om kvotetildeling til virksomhet som omfattes av annet ledd bokstav a, men som har vært gjenstand for vesentlige utslippsendringer etter utløpet av basisperioden, eller som forventes å bli gjenstand for slike endringer i perioden 2005–2007. Slike forhold kan etter bestemmelsen tillegges vekt ved kvotetildelingen forutsatt at utslippene med rimelig sikkerhet forventes å bli vesentlig redusert eller økt som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang. Vesentlige endringer i utslipp som følge av andre årsaker skal derfor ikke vektlegges ved kvotetildelingen. I kapittel 10.3 er det nærmere redegjort for hva som ligger i begrepet «virksomhetens art eller omfang», herunder hvilke situasjoner som typisk vil falle inn under dette alternativet.

Annet ledd bokstav d gir bestemmelser om tildeling av kvoter til virksomhet som er etablert etter 2001, eller som kan forventes å bli igangsatt i perioden 2005–2007.

Kravet i annet ledd bokstav c og d om at det må foreligge «rimelig sikkerhet» for at endringen vil finne sted eller at virksomheten vil bli igangsatt, innebærer at en potensiell endring, utvidelse og nyetablering bare skal tillegges vekt ved kvotetildelin-

gen når det som et minimum framlegges konkrete planer om dette, så som et styrevedtak om investeringer, ombygginger etc. SFT vil måtte foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfellet av hvorvidt de planene som framlegges med sannsynlighet vil bli gjennomført.

For tildelingen av kvoter på grunnlag av utvidelser eller nyetableringer etter 1. januar 2001, jf. annet ledd bokstav c og d, vil det være rimelig å legge vekt på den kvotepliktiges muligheter, herunder de teknologiske mulighetene, for å begrense utslippene av CO₂. Adgangen til å legge vekt på dette hensynet ved kvotetildelingen er derfor kommet til uttrykk i begge disse bestemmelsene.

Også for virksomhet som omfattes av alternativene i bokstav c og d legges det til grunn at kvotetildelingen vil skje på grunnlag av en tildelingskoeffisient på 95 prosent, slik at virksomheten tildeles kvoter tilsvarende 95 prosent av det utslippsgrunnlaget SFT kommer fram til på bakgrunn av retningslinjene i disse bestemmelsene.

Mens kvotetildelingen etter annet ledd bokstav a og b vil være basert på relativt fastlagte kriterier, vil tildelingen for virksomhet som omfattes av alternativene i bokstav c og d i større grad være basert på en skjønnsutøvelse fra SFTs side. Selv om det ville vært ønskelig med klare kriterier for tildelingen også etter disse alternativene, har det vist seg vanskelig å komme fram til ensartede kriterier. På bakgrunn av den kjennskapen man har til hvilke virksomheter som vil omfattes av alternativene i bokstav c og d, er det grunn til å tro at deres faktiske situasjon vil framstå som relativt forskjelligartet. Dersom det fastsettes mer spesifikke retningslinjer for denne kvotetildelingen, er det derfor en viss mulighet for at dette vil kunne medføre utilsiktede konsekvenser når disse skal praktiseres i forhold til den enkelte bedriften. Av hensyn til behovet for forutsigbarhet for de aktuelle bedriftene er det i *fjerde ledd* åpnet for at det gjennom forskrifter fastsettes nærmere regler for kvotetildelingen, som en utfylling av bestemmelsen i denne paragrafen. Departementet vil enten nedfelle disse i retningslinjer til SFT eller i en forskrift.

Som grunnlag for kvotetildelingen etter lovforslaget § 8 må den kvotepliktige framskaffe alle relevante opplysninger for behandlingen av søknaden. Dette er regulert i § 5, og opplysningsplikten for søkeren av kvoter er nærmere omtalt i merknadene til den bestemmelsen.

Tildelingsvedtaket etter § 8 annet ledd vil bygge på en del forutsetninger om hvordan virksomheten vil utvikle seg i tildelingsperioden, så som at denne videreføres og at eventuelle planer om utvidelser og nyetableringer faktisk blir gjennomført. Det føl-

ger av § 8 *tredje ledd* at tildelingen av kvoter er betinget av at virksomhetens art og omfang ikke utvikler seg på en måte som medfører et vesentlig avvik i forhold til de forutsetningene som lå til grunn da vedtaket ble truffet. Hvilke forutsetninger det enkelte tildelingsvedtaket bygger på må derfor fremgå klart og entydig av vedtaket.

I forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter etter lovforslaget § 9 må SFT foreta en konkret vurdering av om forutsetningene i vedtaket er oppfylt. Det som skal prøves er om virksomhetens art og omfang avviker vesentlig i forhold til de forutsetningene som tildelingsvedtaket bygger på, slik at virksomheten vil få et uberettiget stort antall kvoter dersom tildelingsvedtaket legges til grunn for utdelingen etter § 9. Det må ved denne vurderingen blant annet legges vekt på hvor sentral den forutsetningen som ikke blir innfridd var for tildelingsvedtaket og betydningen av denne for størrelsen på den tildelte kvotemengden. Det vil aldri kunne bli aktuelt å øke mengden tildelte kvoter på grunnlag av endringer i forutsetningene for tildelingsvedtaket.

Dersom SFT etter en slik gjennomgang kommer til at den faktiske situasjonen ved virksomheten avviker vesentlig i forhold til de forutsetningene som lå til grunn for tildelingsvedtaket slik at den kvotepliktige er tildelt for mange kvoter, omgjør SFT det tidligere tildelingsvedtaket og nedjusterer kvotemengden i samsvar med de nye forutsetningene. Omgjøringsvedtaket er et enkeltvedtak og vil kunne påklages etter de alminnelige regelen i forvaltningsloven. Omgjøringsvedtaket legges til grunn for den årlige utdelingen av kvoter etter lovforslaget § 9.

En omgjøring av vedtaket på grunnlag av denne bestemmelsen vil bare være aktuell i forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter etter lovforslaget § 9. Det vil således ikke være aktuelt å trekke tilbake kvoter som allerede er utdelt det enkelte år i henhold til vedtak etter § 8, selv om det i løpet av året skulle vise seg at forutsetningene for tildelingsvedtaket ikke oppfylles. Dette forholdet vil imidlertid få betydning for vurderingen av tildelingsvedtaket, herunder utdelingen av kvoter, det påfølgende året.

Til § 9 utdeling av kvoter

Første ledd i denne paragrafen er en konsekvens av at den kvotepliktige ikke vil få utdelt den samlede kvotemengden for perioden 2005–2007 ved starten av 2005. Bakgrunnen for dette er blant annet at den kvotepliktige virksomheten i denne perioden kan bli gjenstand for endringer som har betydning for

omfanget av de kvotepliktige utslippene. Forurensningsmyndigheten, i praksis SFT, skal derfor forstå en årlig utdeling av kvoter til den enkelte kvotepliktige. Denne årlige utdelingen av kvoter vil være en beslutning om tildeling i tråd med det tidligere tildelingsvedtaket fattet i medhold av lovforslaget § 8 og er således ikke et enkeltvedtak. Den kvotepliktige vil årlig få utdelt kvoter i overensstemmelse med dette vedtaket, forutsatt at virksomhetens art eller omfang ikke avviker vesentlig i forhold til de forutsetningene vedtaket bygger på. Hva som ligger i begrepene «art og omfang» er nærmere redegjort for i merknaden til lovforslaget § 8. Det skal framgå av tildelingsvedtaket at den årlige utdelingen av kvoter er betinget av at for eksempel planlagte endringer eller nyetableringer faktisk blir gjennomført. I forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter må SFT foreta en konkret vurdering av om betingelsene for tildelingsvedtaket faktisk er oppfylt. Dersom SFT kommer til at dette ikke er tilfellet, vil virksomheten få redusert sin utdelte kvotemengde i samsvar med dette. De kvotene som eventuelt blir holdt tilbake på dette grunnlaget skal slettes.

Utdelingen av kvoter skjer ved at SFT innen 1. mars hvert år overfører kvoter til den kvotepliktiges konto i Det norske registeret for klimakvoter, opprettet i medhold av lovforslaget § 11. Den kvotepliktige vil derfor på oppgjørstidspunktet for foregående års utslipp, innen 1. mai hvert år, ha fått utdelt kvoter for minst to år. Dette gir den kvotepliktige fleksibilitet ved at det vil kunne benyttes kvoter som for eksempel er utdelt i 2006 ved oppgjør for utslipp i 2005.

Fristen for utdeling av kvoter for 2005 er av hensyn til søknadsfristen for utslippstillatelse og tildeling av kvoter i lovforslaget § 5, satt til 15. mars 2005 slik at SFT skal få noe lengre tid dette året til å behandle de innkomne søknadene.

Bestemmelsen i *andre ledd* omfatter det tilfellet at en kvotepliktig i forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter får overført et større antall kvoter til sin konto enn vedkommende er berettiget til i henhold til vedtak om tildeling av kvoter etter lovforslaget § 8. Denne situasjonen kan ha sin bakgrunn i flere forhold. For eksempel kan tildelingsvedtaket ha blitt endret som et resultat av en klageprosess, eller det kan ha blitt gjort feil i forbindelse med selve kvoteutdelingen. Den kvotepliktige vil i begge tilfeller kunne ha fått utdelt for mange kvoter. Bestemmelsen innebærer at man kan gå inn å slette disse kvotene direkte på den kvotepliktiges konto i registeret, og således ikke trenger å gå veien om de alminnelige reglene om tvangsinnndrivelse. Når forholdet har oppstått fordi det etter en av-

sluttet klagebehandling viser seg at den kvotepliktige har fått utdelt for mange kvoter, vil vedkommende allerede være kjent med det underliggende forhold og varsel om sletting vil da normalt ikke være nødvendig.

Til § 10 meldeplikt

Paragrafen pålegger den kvotepliktige å forhåndsmedle til SFT alle endringer i virksomhetens art eller omfang som vil kunne ha betydning for den årlige utdelingen av kvoter etter § 9. Dette vil lette SFTs arbeid når betingelsene for tildelingsvedtaket skal prøves ved den årlige kvoteutdelingen. SFT må imidlertid likevel foreta en selvstendig vurdering av om betingelsene i dette vedtaket faktisk er oppfylt. Meldeplikten etter denne paragrafen kommer i tillegg til meldeplikten etter forurensningsloven § 19 som har et noe annet innhold.

Til § 11 Det norske registeret for klimakvoter

Paragrafen har bestemmelser om etableringen av Det norske registeret for klimakvoter. I *første ledd* er det gitt nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger registeret skal inneholde. Registeret skal blant annet inneholde opplysninger om hvem som har konto i registeret og hvor mange kvoter, herunder hvilke type kvoter, den enkelte kontohaveren til enhver tid har på sin konto. Det følger av § 12 *første ledd* at enhver fysisk eller juridisk person har rett til å opprette konto i registeret. Kvoteregisteret er således ikke forbeholdt de kvotepliktige etter denne loven. Kontohaveren skal selv foreta transaksjonene i registeret og vil gjennom registeret kunne overføre kvoter fra egen konto til andre konti i registeret, herunder slette kvoter på sin egen konto. Dersom Norge etablerer et felles kvotemarked med EU slik det legges opp til, vil kontohaveren også kunne overføre kvoter fra sin konto i registeret til konti i registre i andre EU-land. Dette vil det bli gitt nærmere forskrifter om i medhold av annet ledd.

Kvoteregisteret vil bare inneholde opplysninger om de overføringene av kvoter som foretas gjennom bruk av dette registeret, og vil således ikke vise eventuelle privatrettslige avtaler om overføringer av kvoter som ikke samtidig medfører overføringer mellom konti i registeret

Alle kvotepliktige må ha en egen konto i dette registeret. Kvoteregisteret vil ha en sentral funksjon i forhold til de kvotepliktige ved at den årlige utdelingen av kvoter etter lovforslaget § 9 skjer ved at disse plasseres på den kvotepliktiges konto i registeret. Samtidig vil det være slik at den kvoteplik-

tige må foreta det årlige kvoteoppgjøret ved å plassere kvoter på en konto som staten oppretter i registeret for dette formål.

Det er lagt opp til at SFT skal ha ansvaret for og stå for driften av Det norske registeret for klimakvoter. Den pågående prosessen rundt etableringen av dette registeret er det gjort nærmere rede for i kapittel 12.1. Det følger av framstillingen der at det legges opp til at dette registeret skal følge de kravspesifikasjonene som er nedfelt i EUs kommisjonsforordning vedrørende krav til nasjonale kvoteregistre, og at dette registeret skal være i overensstemmelse med de rammene og kravene for slike registre som følger av regelverket under Kyoto-protokollen. Det vil bli vurdert å nedfelle disse kravene i en egen forskrift, gitt i medhold av § 11 *annet ledd*. De nødvendige sikkerhets- og funksjonskravene til registeret vil derfor bli oppfylt gjennom at EUs regelverk i all hovedsak gjøres gjeldende også for det norske registeret.

Tredje ledd har bestemmelser om at offentlige myndigheter, som for eksempel skatte- og avgiftsmyndigheten, skal ha tilgang til informasjon fra registeret til bruk for den virksomheten disse i henhold til eget regelverk er pålagt å utføre. Når det gjelder allmennhetens tilgang til informasjon fra registeret, vil dette være regulert i lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (miljøinformasjonsloven) og i lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Departementet ser det slik at denne lovgivningen på en tilstrekkelig måte vil regulere allmennhetens rett til innsyn i registeret og har derfor ikke funnet grunn til å gi egne bestemmelser om dette i loven.

Til § 12 opprettelse av konto, overføring og sletting av kvoter

Paragrafens første og annet ledd er i all hovedsak omtalt i merknaden til lovforslaget § 11. Forskriftshjemmelen i § 12 *annet ledd* annet punktum er ment å fange opp Kyotoprotokollens krav til en nasjonal kvotereserve («commitment period reserve») i perioden 2008–2012. Dette kravet kan i særlige tilfeller medføre at adgangen til å overføre kvoter fra det norske registeret til andre lands registre må kunne begrenses.

Tredje ledd fastslår at enhver kontohaver kan kreve at de kvotene som står på vedkommendes konto i registret skal slettes. Dette vil medføre at kvotene kanselleres og således trekkes ut av kvotemarkedet. Det vil i praksis være kontohaveren selv som gjennomfører slettingen av kvotene ved å utføre denne kommandoen i registeret.

Fjerde ledd åpner for å gi forskrift om at nærmere angitte transaksjoner i registeret skal gebyrlegges. Hva en slik forskrift nærmere bør inneholde, og hvilke transaksjoner som skal ilegges gebyr, er omtalt i kapittel 12.2.

Til § 13 plikt til å overføre kvoter til oppgjør

Paragrafen regulerer den sentrale forutsetningen for at de kvotepliktige utslippene er lovlige; at den kvotepliktige hvert år innleverer kvoter til oppgjør tilsvarende sine faktiske utslipp. Fristen i *første ledd* innebærer at kvotene senest må ha kommet inn på statens oppgjørskonto i Det norske registeret for klimakvoter klokken 24.00 den 30. april hvert år. Oppgjøret skal skje i henhold til den kvotepliktiges rapporterte og godkjente utslipp, jf. lovforslaget §§ 16 og 17. Utslippstallene for den enkelte bedrift vil framgå av tabeller i Det norske registeret for klimakvoter.

Til oppgjør av kvoteplikten for perioden 2005–2007 vil den kvotepliktige kunne bruke kvoter som er utstedt i Det norske registeret for klimakvoter i medhold av loven kapittel 2. Videre åpner lovforslaget §§ 14 og 15 for at også kvoter utstedt på annet grunnlag kan leveres til oppgjør. Det vises til merknadene til disse to bestemmelsene.

Det følger av *annet ledd* at en kvotepliktig som ikke innleverer kvoter til oppgjør i overensstemmelse med lovens krav det enkelte år, senest innen 1. mai året etter må innlevere kvoter for å dekke opp dette underskuddet. Bestemmelsen innebærer således at en kvotepliktig som per 1. mai 2006 ikke har levert kvoter til oppgjør tilsvarende sine rapporterte og godkjente utslipp for 2005, senest innen 1. mai 2007 må innlevere kvoter for å dekke opp dette underskuddet. I tillegg vil det bli ilagt overtredelsesgebyr i medhold av lovforslaget § 21.

Tredje ledd slår fast at kvoter som er innlevert til oppgjør for perioden 2005–2007 skal slettes. Dette innebærer at kvoter som leveres til oppgjør for kvoteplikten i hvert av årene 2005–2007 vil bli behandlet på tilsvarende måte som man gjør i EU. Kvoter som leveres til oppgjør i forhold til kvoteplikten for 2008–2012 skal også brukes i forhold til Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen.

Til § 14 godkjenning av kvoter som ikke er utstedt i Det norske registeret for klimakvoter

Paragrafen gir hjemmel for at det i forskrift åpnes for at andre kvoter enn de som er utstedt i Det norske registeret for klimakvoter kan benyttes i oppgjøret av kvoteplikten etter lovforslaget § 13. Blant annet fordi Norges tilknytning til EUs kvotesystem

ennå ikke er avklart, kan det ikke gis bestemmelser om dette direkte i loven. Det forutsettes imidlertid at kvoter utstedt i EUs kvotesystem skal kunne benyttes til oppgjøret, og at det vil bli gitt nærmere forskrifter om hvordan dette skal gjennomføres.

Det forutsettes videre at det gjennom forskrift vil bli åpnet for at sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen, etter nærmere gitte bestemmelser, skal kunne nyttes i det norske kvotesystemet fra starten av. Regjeringen tar videre sikte på at utslippsenheter fra såkalt «felles gjennomføring» skal kunne nyttes i kvotesystemet fra 2008.

Til § 15 utstedelse av kvoter på grunnlag av utslippsreduksjoner innenlands i prosjekter i sektorer som ikke har kvoteplikt

Tilleggsmeldingen på klima legger opp til at også innenlandske utslippsreducerende prosjekter skal kunne gi opphav til kvoter som kan brukes til oppgjør mot kvoteplikten etter lovforslaget § 13. Denne paragrafen åpner for at det i forskrift kan gis nærmere bestemmelser om dette. En eventuell slik forskrift vil blant annet måtte inneholde bestemmelser om godkjenning av denne typen prosjekter. EUs kvotedirektiv gir ikke adgang til å bruke kvoter fra slike prosjekter fra 2005, men Kommisjonen skal vurdere om det er behov for endringer på dette punkt i forbindelse med den evalueringen av kvotedirektivet som skal foretas i 2006. Adgangen til bruk av kvoter fra prosjekter i Norge vil måtte bli et tema under forhandlingene med EU om norsk tilknytning til EUs kvotemarked i medhold av artikkel 25 i EUs kvotedirektiv.

Til § 16 rapportering

Paragrafene 16 og 17 om rapportering og kontroll av den kvotepliktiges utslipp bygger på tilsvarende regulering i EUs kvotedirektiv. Utslippsrapportene skal brukes til å fastslå hvor mange kvoter de enkelte kvotepliktige skal levere inn til oppgjør etter bestemmelsen i lovforslaget § 13, og skal også brukes i forbindelse med Norges utslippsregnskap. Det legges opp til et system med en utstrakt egenkontroll fra den kvotepliktiges side. Det vil således være den kvotepliktige som har ansvaret for måling og beregning av utslippene, kontroll av dataene og for at rapporteringen skjer på en korrekt måte. Ansvaret for å rette opp feil ved rapporteringen og for eventuelle avvik i forhold til gjeldende krav på dette punkt, ligger derfor i utgangspunktet hos den kvotepliktige og ikke hos forurensningsmyndigheten.

Annet ledd gir hjemmel for å gi nærmere regler

om denne rapporteringen. Det legges opp til å gi forskrift om hvordan utslippene fra de ulike kildene skal beregnes, og hvordan de så skal rapporteres til myndighetene. Forskriften må på dette punkt være i overensstemmelse med internasjonale regler for beregning av klimagassutslipp. Av hensyn til norsk tilknytning til EUs kvotemarked bør dette regelverket også være i samsvar med EUs regelverk. De nærmere kravene til denne rapporteringen er behandlet i kapittel 13.1.

Framgangsmåten og kriteriene for beregning og måling av de kvotepliktige utslippene vil kunne endres over tid, blant annet på bakgrunn av den teknologiske utviklingen. I medhold av lovforslaget § 18 kan forurensningsmyndigheten pålegge den kvotepliktige å gi opplysninger, eller for egen regning bekoste undersøkelser eller liknende tiltak, som med rimelighet kan kreves for myndighetenes vurdering av om gjeldende rapporteringsregler må endres. Etter forslag til nytt § 11 annet ledd i forurensningsloven er det en forutsetning for at den kvotepliktige skal få utslippstillatelse at vedkommende godtgjør at et tilfredsstillende system for å beregne og måle de faktiske utslippene er etablert ved bedriften.

Til § 17 forurensningsmyndighetens kontroll

Det følger av paragrafen at forurensningsmyndigheten, i praksis SFT, skal føre kontroll med at den kvotepliktiges rapportering er gjennomført i tråd med bestemmelsene i lovforslaget § 16 og at SFT skal godkjenne den kvotepliktiges utslippsrapport. Det nærmere innholdet og gjennomføringen av denne kontrollen er beskrevet i kapittel 13.2.

Dersom SFT etter å ha gjennomgått en utslippsrapport i henhold til lovforslaget § 16 ikke har innsigelser mot den kvotepliktiges rapportering, godkjennes denne og utslippstallene i rapporten legges til grunn for den kvotepliktiges overføring av kvoter til oppgjør etter lovforslaget § 13. Hvis rapporten ikke er framsatt i tide eller har feil eller mangler, vil SFT måtte be den kvotepliktige om å rette opp dette forholdet. I den forbindelse kan det eventuelt bli aktuelt å ilegge vedkommende tvangsmulkt, jf. lovforslaget § 20. Departementet antar at man gjennom denne prosessen i de fleste tilfellene vil komme fram til en utslippsrapportering som kan legges til grunn for oppgjøret av kvoter etter § 13. Dersom den kvotepliktige likevel ikke innen fristen for suspensjon etter lovforslaget § 19 (1. april) har innlevert en tilfredsstillende rapportering til SFT, skal vedkommende suspenderes fra retten til å overføre kvoter i registeret.

Utslippsgrunnlaget for den kvotepliktiges opp-

gjør etter lovforslaget § 13 vil måtte fastsettes ved skjønn dersom SFT på oppgjørstidspunktet ikke har mottatt en tilfredsstillende utslippsrapport. Ved denne skjønnsutøvelsen er det naturlig å ta utgangspunkt i den angjeldende bedriftens utslipp tidligere år, samt beregnede utslipp per produksjonshet fra liknende virksomhet. En viktig premiss for skjønnsutøvelsen vil videre være at den kvotepliktige ikke skal tjene på mangelfull rapportering. På bakgrunn av dette skjønnet fastsetter SFT det antall kvoter vedkommende skal levere til oppgjør. Dersom utslippene etter SFTs skjønn overstiger det antallet kvoter vedkommende har levert til oppgjør, ilegger SFT et overtredelsesgebyr med hjemmel i lovforslaget § 21.

Annet ledd har bestemmelser om at SFT i særlige tilfeller kan gi pålegg om at en utslippsrapport skal verifiseres av en uavhengig tredjepart. Dette vil for eksempel kunne bli aktuelt i forhold til større bedrifter med flere ulike og kompliserte prosesser. Pålegget innebærer at den kvotepliktige skal innlevere en verifisert utslippsrapport til SFT, slik at den kvotepliktige selv må stå for gjennomføringen og kostnadene ved en slik prosess. Annet ledd gir videre hjemmel for i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om godkjenning og akkreditering av instanser til å utføre denne oppgaven.

Tredje ledd har bestemmelser om at det i forskrift kan gis regler om at den kvotepliktige må dekke forurensningsmyndighetens omkostninger i forbindelse med kontrollen av de kvotepliktiges utslippsrapporter.

Til § 18 pålegg om opplysninger eller undersøkelser

Paragrafen har tidligere vært omtalt under behandlingen av lovforslaget § 16 og må sees i sammenheng med denne.

Til § 19 suspensjon

Paragrafen er i samsvar med tilsvarende bestemmelser i EUs kvotedirektiv. Det følger av bestemmelsen at brudd på rapporteringsplikten innebærer at den kvotepliktige skal suspenderes fra retten til å overføre kvoter i Det norske registeret for klimakvoter fram til forholdet er rettet opp, eller fram til oppgjørstidspunktet for kvoteplikten etter lovforslaget § 13.

Suspensjonen gjelder retten til å overføre kvoter fra vedkommendes egen konto i registeret til alle andre formål enn oppgjør etter lovforslaget § 13. Suspensjon skal benyttes dersom den kvotepliktige ikke innen 1. april har innlevert en utslippsrapport som SFT bedømmer som tilfredsstillende.

Forurensningsmyndigheten skal treffe et ved-

tak hvor det framgår at den enkelte kvotepliktige er suspendert. Suspensjonsvedtaket vil være et enkeltvedtak som vil kunne påklages til departementet.

Til § 20 tvangsmulkt

Rapporteringsplikten etter § 16 er så vidt grunnleggende for gjennomføringen av kvotesystemet at departementet har funnet det hensiktsmessig å gi hjemmel for bruk av tvangsmulkt for å håndheve denne plikten. Bruk av tvangsmulkt vil både kunne være aktuelt når den kvotepliktige ikke innen 1. mars det enkelte år har innlevert utslippsrapport etter § 16, eller når den rapporten som er levert ikke fyller lovens krav til slik rapportering. Tvangsmulkten fastsettes som en løpende mulkt frem til det ulovlige forholdet er rettet opp.

Til § 21 overtredelsesgebyr

I overensstemmelse med anbefalingene i Tilleggsmeldingen på klima, og i samsvar med EUs kvotedirektiv, innfører paragrafen et system med overtredelsesgebyr dersom oppgjørplikten etter lovforslaget § 13 ikke overholdes. Forurensningsmyndighetene skal ilegge overtredelsesgebyr for alle kvotepliktige som ikke har innlevert tilstrekkelig antall kvoter i forhold til sine utslipp innen fristen etter § 13 første ledd. I tråd med EUs kvotedirektiv åpnes det ikke for noe skjønn fra forurensningsmyndighetenes side. Betalingen av overtredelsesgebyr fritar ikke for plikten til å innlevere kvoter svarende til utslippene senest 1. mai året etter at oppgjøret skulle ha funnet sted, jf. lovforslaget § 16 annet ledd. Overtredelsesgebyret skal ilegges på objektivt grunnlag, der betingelsene for å ilegge gebyret kun er knyttet til det forhold at den kvotepliktige ikke har levert et tilstrekkelig antall kvoter til oppgjør innen lovens frist. Størrelsen på overtredelsesgebyret er fastsatt i samsvar med tilsvarende gebyr i EUs kvotedirektiv. Dette er bakgrunnen for at gebyret skal tilsvare 40 Euro (vel 300 kroner) per tonn CO₂. Paragrafen gir hjemmel for at størrelsen på dette gebyret kan endres. Det legges imidlertid til grunn at størrelsen på overtredelsesgebyret ikke vil bli endret i perioden 2005–2007.

Det følger av EUs kvotedirektiv at navnene på de kvotepliktige som ikke overholder kvoteplikten skal publiseres. Dette vil være informasjon som også er omfattet av kapittel 2 i miljøinformasjonsloven, slik at denne informasjonen skal gjøres allment tilgjengelig på bakgrunn av bestemmelsene der. Departementet har imidlertid funnet det hensiktsmessig av hensyn til helheten i dette systemet også å regulere dette i loven her.

Til § 22 straff

Paragrafen inneholder en egen straffebestemmelse for brudd på bestemmelsen i lovforslaget § 16 og forskrift gitt i medhold av denne. Det legges til grunn at det bare vil være de mer alvorlige overtredelsene som vil bli gjenstand for straffeforfølgning.

Til § 23 endringer i andre lover

Til forslaget til endringer i forurensningsloven.

Til § 11 nytt annet ledd i forurensningsloven

Denne endringen i forurensningsloven er et resultat av at kvotepliktige utslipp av CO₂ fortsatt skal være omfattet av forurensningsloven. Forholdet mellom denne loven og forurensningsloven er nærmere omtalt i kapittel 9. I tillegg til å innlevere kvoter tilsvarende sine utslipp, må den kvotepliktige også ha utslippstillatelse for de kvotepliktige utslippene etter forurensningsloven § 11. Denne plikten følger av forurensningsloven § 7 og er i tillegg nedfelt i lovforslaget § 4, og er omtalt nærmere under merknadene til den bestemmelsen. Det forutsettes at konsesjonsbehandlingen for CO₂ samordnes med konsesjonsbehandlingen for andre forurensende utslipp fra samme virksomhet.

Paragrafen innbærer at den ansvarlige for kvotepliktige utslipp av CO₂ vil ha krav på utslippstillatelse så fremt vedkommende godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere sine utslipp av CO₂ på en tilfredstillende måte. Plikten til å levere kvoter etter klimakvoteloven utgjør det sentrale virkemidlet for å begrense kvotepliktige utslipp av CO₂. Forurensningsloven § 11 fjerde ledd forutsetter at søknader om tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning, avgjøres på bakgrunn av en konkret og skjønnsmessig vurdering, der det legges vekt på de forurensningsmessige ulempene ved tiltaket sammenholdt med de fordelene og ulempene som tiltaket for øvrig vil medføre. I kvotesystemet er utgangspunktet at denne avveiningen vil bli foretatt i forbindelse med fastsettelsen av samlet kvotemengde, som er et uttrykk for hvor mye utslippene av CO₂ fra kvotepliktige totalt sett skal begrenses. I og med at utslipp av CO₂ ikke har lokale miljøvirkninger vil en slik overordnet vurdering være tilstrekkelig. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer således at den avveiningen som forurensningsloven § 11 fjerde ledd gir anvisning på, ikke kommer til anvendelse i forhold til utslipp som er underlagt kvoteplikt. Avveiningskriteriene i § 11 fjerde ledd vil imidlertid komme til anvendelse i de tilfeller hvor det kan være aktuelt å sette vilkår i medhold av forurensningsloven § 16.

Det følger videre av denne paragrafen at det ikke skal settes noen utslippsgrenseverdier i medhold av forurensningsloven § 16 i utslippstillatelsen for kvotepliktig virksomhet. Å fastsette utslippsgrenseverdier ville verken være hensiktsmessig eller i tråd med den underliggende begrunnelsen for kvotesystemet. Departementet legger imidlertid ikke opp til å avskjære adgangen til å stille andre typer vilkår. I henhold til IPPC-direktivet skal medlemsstatene sikre at industrianlegg som omfattes av direktivet, drives på en slik måte at energien utnyttes effektivt, jf. artikkel 3 første ledd bokstav d. EUs kvotedirektiv lar det likevel være opp til den enkelte medlemsstaten å avgjøre om det skal fastsettes energieffektivitetskrav i utslippstillatelser til kvotepliktige, jf. artikkel 26 andre ledd. Departementet har kommet til at det er ønskelig å opprettholde adgangen til å stille energieffektivitetskrav. Departementet mener dessuten at adgangen til å stille teknologikrav bør opprettholdes. Departementet vil påpeke at hjemmelen i forurensningsloven § 16 til å stille teknologikrav har vært praktisert med varsomhet, og legger til grunn at det også i framtiden bør utvises forsiktighet med å stille teknologikrav. Som hovedregel bør det ikke stilles andre vilkår i utslippstillatelser til virksomhet som omfattes av kvotesystemet, enn vilkår som knytter seg til overvåking og rapportering av utslipp. Bruk av teknologikrav for å begrense utslipp av CO₂ fremstår i praksis bare som aktuelt i forhold til nye gasskraftverk. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til Kongen. Det vises til den nærmere gjennomgangen av bruk av vilkår i tillatelsen i kapittel 9.3. Departementet presiserer at det ikke vil være aktuelt å stille teknologikrav til eksisterende bedrifter som må søke på nytt om tillatelse til utslipp av CO₂ i forbindelse med kvotesystemets oppstart i 2005.

Til ny § 18 annet ledd i forurensningsloven

Paragrafen slår fast at utslippstillatelsen for CO₂ etter forslag til nytt annet ledd i forurensningsloven § 11 kan tilbakekalles eller endres dersom kvoteplikten opphører. Kvoteplikten kan blant annet opphøre fordi virksomheten ilegges CO₂-avgift, jf. lovforslaget § 3 annet ledd bokstav c, eller ved at det kvotepliktige utslippet underlegges en annen virkemiddelbruk gjennom en endring av denne loven. I alle tilfeller hvor kvoteplikten opphører vil forutsetningen for utslippstillatelsen etter § 11 annet ledd være endret, og det vil være nødvendig å vurdere utslippstillatelsen på nytt etter de alminnelige reglene i forurensningsloven.

Til § 24 ikrafttredelse

Det følger av bestemmelsen at loven skal tre i kraft fra 1. januar 2005.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 (lovens formål)

Formålet med denne loven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av CO₂ og fritt omsettelige utslippskvoter.

§ 2 (lovens stedlige virkeområde)

Loven gjelder for utslipp i riket og for utslipp fra virksomhet på den norske delen av kontinentalsokkelen, med de begrensingene som følger av folkeretten.

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om lovens stedlige virkeområde, herunder om lovens anvendelse på Svalbard.

§ 3 (utslipp som omfattes av denne loven)

Loven gjelder utslipp av CO₂ i forbindelse med:

- energiproduksjon
- raffinering av mineralolje

- produksjon av koks
- produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm
- produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.

Loven gjelder likevel ikke utslipp:

- fra forbrenning av biomasse
- fra forbrenning av farlig avfall og kommunalt avfall
- som er avgiftsbelagt etter Stortingets årlige vedtak om CO₂-avgift.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp omfattet av første ledd fra produksjonsenheter med kapasitet under en fastsatt grense skal være unntatt fra denne lov, herunder bestemmelser om at flere produksjonsenheter som står i nær driftsmessig eller fysisk sammenheng skal vurderes under ett ved beregningen av kapasiteten.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp av CO₂ fra en produksjonsenhet i sin helhet skal være omfattet av denne lov selv om utslippet

bare delvis skyldes virksomhet som nevnt i første ledd.

§ 4 (kvoteplikt)

Den som driver virksomhet som nevnt i § 3 er kvotepliktig etter denne lov og må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 13. I tillegg kreves tillatelse etter forurensningsloven § 11.

§ 5 (søknad om utslippstillatelse og kvoter)

Søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 må foreligge innen 15. januar 2005 for at virksomheten skal komme i betraktning ved tildeling av kvoter etter § 8 for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007. Søknader som er innlevert innen denne fristen anses samtidig for å være søknader om å få tildelt kvoter i medhold av § 8. Søknaden må inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere hvor mange kvoter som skal tildeles etter § 8. Forurensningsmyndighetene kan i det enkelte tilfellet fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for.

Kapittel 2 Fastsettelse av det samlede antallet kvoter og tildeling

§ 6 (fastsettelse av det samlede antallet kvoter)

Kongen fastsetter det samlede antallet kvoter som tildeles for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007.

Ved fastsettelsen av det samlede antallet kvoter skal Kongen blant annet ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser til å begrense utslippene av klimagasser, den faktiske og forventede utslippsutviklingen i Norge, hvor stor andel av de faktiske og forventede utslippene som omfattes av § 3, å unngå forskjellsbehandling mellom sektorer og bedrifter, og de tekniske og økonomiske mulighetene for å begrense utslipp som omfattes av § 3.

§ 7 (tildelingsmetode)

Kvotene skal for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 tildeles vederlagsfritt til de kvotepliktige.

§ 8 (tildeling av kvoter)

Forurensningsmyndighetene treffer vedtak om hvor mange kvoter som skal tildeles den enkelte kvotepliktige for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007.

For tildelingen av kvoter for perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 skal følgende retningslinjer legges til grunn:

- a) For virksomhet som er igangsatt senest 1. januar 2001, skal tildelingen ta utgangspunkt i virksomhetens gjennomsnittlige utslipp i basisårene fra og med 1998 til og med 2001.
- b) Dersom virksomhet som nevnt i bokstav a ikke har vært i drift i alle basisårene eller av andre grunner har atypiske utslipp i ett eller flere av basisårene, kan kvoter tildeles på grunnlag av utslippene i de øvrige årene.
- c) Dersom utslippene fra virksomhet som nevnt i bokstav a etter 1. januar 2001, men før 31. desember 2007, har blitt eller med rimelig sikkerhet forventes å bli vesentlig redusert eller økt som følge av vesentlige endringer av virksomhetens art eller omfang, skal dette tillegges betydning ved tildelingen. Ved endringer som medfører økte utslipp kan det ved tildelingen legges vekt på mulighetene, herunder de tekniske og økonomiske mulighetene, for å begrense utslipp av CO₂, særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikkene.
- d) For virksomhet som er igangsatt etter 1. januar 2001 eller med rimelig sikkerhet forventes å bli igangsatt før 31. desember 2007, kan det ved tildelingen legges vekt på mulighetene, herunder de tekniske og økonomiske mulighetene, for å begrense utslipp av CO₂, særlig ved å ta i bruk de beste tilgjengelige teknikkene.

Tildelingsvedtaket gjøres betinget av at den kvotepliktige ved den årlige utdelingen av kvoter etter § 9, har utslippstillatelse for CO₂ etter forurensningsloven § 11 annet ledd og at virksomhetens art og omfang ikke avviker vesentlig i forhold til de forutsetningene som tildelingsvedtaket bygger på. I forbindelse med den årlige utdelingen av kvoter etter § 9 prøver forurensningsmyndighetene om betingelsene for tildelingsvedtaket er oppfylt. Dersom forurensningsmyndighetene kommer til at dette ikke er tilfellet kan tildelingsvedtaket omgjøres. Omgjøringsvedtaket legges til grunn for kvoteutdelingen etter § 9.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tildeling av kvoter etter denne bestemmelsen.

§ 9 (utdeling av kvoter)

Forurensningsmyndighetene deler hvert år ut det antallet kvoter den enkelte kvotepliktige er berettiget til etter vedtak i medhold av § 8. Utdelingen av kvoter skjer ved at forurensningsmyndighetene innen 1. mars hvert år underretter Det norske registeret for klimakvoter om at et angitt antall kvoter skal overføres til den kvotepliktiges konto i registeret. Utdeling av kvoter for 2005 skal skje innen 15. mars 2005.

Dersom den kvotepliktige har fått utdelt et større antall kvoter enn det vedkommende er berettiget til i henhold til vedtak om tildeling av kvoter etter § 8, skal forurensningsmyndighetene underrette Det norske registeret for klimakvoter om at overskytende kvoter skal slettes fra vedkommendes konto. Før forurensningsmyndighetene underretter Det norske registeret for klimakvoter om sletting, skal den kvotepliktige varsles og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, med mindre vedkommende allerede på annen måte har hatt rimelig anledning til å uttale seg, varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig, eller det er grunn til å frykte at det vil vanskeliggjøre slettingen.

§ 10 (*meldeplikt*)

Den kvotepliktige skal på forhånd gi melding til forurensningsmyndighetene om enhver endring av virksomhetens art eller omfang som kan ha betydning for om betingelsene i vedtak etter § 8 er oppfylt.

Kapittel 3 Det norske registeret for klimakvoter – Oppgjør av kvoteplikten

§ 11 (*Det norske registeret for klimakvoter*)

Det norske registeret for klimakvoter skal inneholde opplysninger om utstedelse, utdeling, beholdning, overdragelse, overføring til oppgjør og sletting av kvoter.

Kongen utpeker en ansvarlig myndighet for opprettelse og drift av registeret. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utformingen og driften av dette registeret, herunder bestemmelser om hvilke typer konti og opplysninger registeret skal inneholde, hvilke opplysninger som skal være offentlig tilgjengelige og om samarbeid med andre registre.

Offentlige myndigheter har rett til å få tilgang til opplysninger fra kvoteregisteret i den utstrekning dette er nødvendig for å fremme deres oppgaver i eller i medhold av lov.

§ 12 (*opprettelse av konto, overføring og sletting av kvoter*)

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å opprette konto i Det norske registeret for klimakvoter.

En kontohaver har rett til å overføre egne kvoter til andre kontohavere. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser som innskrenker overføringsadgangen etter denne bestemmelsen der dette er nødvendig i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen 1997 til FN's rammekonvensjon 1992 om klimaendring.

En kontohaver kan kreve at kvoter registeret på egen konto slettes.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om betaling av gebyr for opprettelse av konti, mottak av kvoter utstedt av staten og overføring av kvoter i, til eller fra registeret.

§ 13 (*plikt til å overføre kvoter til oppgjør*)

Den kvotepliktige skal innen 1. mai hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens rapporteringspliktige utslipp det foregående året, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret.

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal den kvotepliktige innen 1. mai året etter at oppgjør i medhold av første ledd skulle ha funnet sted, plassere kvoter på den tildelte oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året. I tillegg skal det ilegges overtreddesgebyr etter § 21.

Kvoter som er overført til oppgjør etter første og annet ledd for kvoteplikt i perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 skal slettes.

§ 14 (*godkjenning av kvoter som ikke er utstedt i Det norske registeret for klimakvoter*)

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke typer kvoter, andre enn de som er utstedt etter § 8 som kan godkjennes i oppgjør i forhold til kvoteplikten og prosedyrene for dette.

§ 15 (*utstedelse av kvoter på grunnlag av utslippsreducerende prosjekter i sektorer innenlands som ikke har kvoteplikt*)

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utstedelse av kvoter på grunnlag av utslippsreducerende prosjekter i sektorer innenlands som ikke har kvoteplikt.

Kapitel 4 Rapportering og kontroll

§ 16 (*rapportering*)

Den kvotepliktige skal innen 1. mars hvert år rapportere foregående års kvotepliktige utslipp av CO₂ til forurensningsmyndigheten.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om rapporteringen, herunder bestemmelser om hva som skal rapporteres og hvordan utslippene skal beregnes eller måles.

§ 17 (*forurensningsmyndighetenes kontroll*)

Forurensningsmyndighetene kontrollerer og godkjenner den enkelte kvotepliktiges rapportering av CO₂-utslipp etter § 16.

I særlige tilfeller kan forurensningsmyndighetene gi pålegg om at den kvotepliktiges utslippsrapport skal verifiseres av en uavhengig tredjepart før innlevering. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til og akkreditering av verifikasjonsinstans, herunder om utarbeidelsen og innholdet av verifikasjonserklæringer.

Kongen kan i forskrift fastsette at omkostninger i forbindelse med forurensningsmyndighetenes kontroll av utslippsrapporter etter denne bestemmelsen skal dekkes av den kvotepliktige.

§ 18 (*pålegg om opplysninger eller undersøkelse*)

Forurensningsmyndighetene kan pålegge kvotepliktige å gi opplysninger eller å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å fastslå om det er behov for å endre rapporteringsreglene gitt i medhold av § 16.

Kapittel 5 Sanksjoner

§ 19 (*suspensjon av retten til å overføre kvoter*)

Dersom den kvotepliktige ikke innen 1. april det enkelte år har rapportert sine utslipp i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av § 16, skal forurensningsmyndighetene suspendere vedkommende fra retten til å overføre kvoter i kvoteregisteret fram til tilfredsstillende rapportering foreligger.

§ 20 (*tvangsmulkt*)

Ved overtredelse av rapporteringsplikten etter § 16 kan forurensningsmyndighetene fatte vedtak om tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den kvotepliktige oversitter den fristen som forurensningsmyndighetene har fastsatt for å rette forholdet. Tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer.

Tvangsmulkten ilegges den kvotepliktige etter § 4. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndighetene kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 21 (*overtredelsesgebyr*)

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 13 første ledd, ilegges forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen. Overtredelsesgebyret skal tilsvare 40 Euro på forfallstidspunktet for hvert tonn rapporteringspliktig CO₂ som det ikke er plassert kvoter for på virksomhetens konto i henhold til § 13 første

ledd. Gebyret forfaller til betaling 14 dager etter påkrav. Ved forsinket betaling skal det betales renter etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan i forskrift endre størrelsen på overtredelsesgebyret.

Informasjon om hvem som er ilagt overtredelsesgebyr og omfanget av overtredelsen skal gjøres tilgjengelig for offentligheten.

§ 22 (*straff*)

Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler straffes den som forsettelig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene om rapporteringsplikt gitt i eller i medhold av § 16 i denne lov.

Kapittel 6 Avsluttende bestemmelser

§ 23 (*endringer i andre lover*)

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall gjøres følgende endringer:

§ 11 nytt annet ledd skal lyde:

Kvotepliktig etter klimakvoteloven § 4 skal etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp av CO₂ så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte. Kongen kan i utslippstillatelsen sette vilkår i medhold av § 16. Det skal ikke settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsen. Tillatelsen gjelder så langt det innleveres kvoter i henhold til plikten i klimakvoteloven § 13.

Nåværende § 11 annet ledd blir § 11 tredje ledd osv.

§ 18 nytt annet ledd skal lyde:

Tillatelse gitt i medhold av § 11 annet ledd tilbakekalles eller endres dersom kvoteplikten etter klimakvoteloven § 4 opphører.

Nåværende § 18 annet ledd blir § 18 tredje ledd.

§ 18 nytt fjerde ledd skal lyde:

Ved avgjørelse etter første og tredje ledd skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurenseren og de fordelene og ulempene endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.

§ 24 (*ikrafttredelse*)

Loven gjelder fra 1. januar 2005.

Vedlegg 1**Liste over høringsinstanser**

Statsministerens kontor	Teknologisk institutt
Departementene	OM Technology Energy Systems AS
Sametinget	Det norske Veritas
Statens forurensningstilsyn	Institutt for energiteknikk (IFE)
Direktoratet for naturforvaltning	Institutt for strategisk analyse (INSA)
Toll- og avgiftsdirektoratet	Fridtjof Nansens Institutt
Skattedirektoratet	Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
Norges vassdrags- og energiverk	Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
Oljedirektoratet	Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo
Konkurransetilsynet	Norges landbrukshøgskole
Sjøfartsdirektoratet	Norges Naturvernforbund
Kystdirektoratet	Natur og Ungdom
Fiskeridirektoratet	Norges Miljøvernforbund
Avinor	Miljøstiftelsen Bellona
Statistisk sentralbyrå	Zero Emission Resource Organization
Forbrukerrådet	Verdens Naturfond WWF Norge
Statens institutt for forbruksforskning	Fremtiden i våre hender
Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)	Greenpeace Norge
Enova SF	GRIP Senter
Statkraft SF	Miljøheimevernet
Datatilsynet	Ren Luft Foreningen
Statens helsetilsyn	Worldwatch Institute Norden
Statens landbruksforvaltning	Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)
Statens landbrukstilsyn	Forum for utvikling og miljø
Statens vegvesen, Vegdirektoratet	Europabevegelsen i Norge
Statskonsult	Nei til EU
Fylkeskommunene	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Fylkesmennene	Prosessindustriens Landsforening (PIL)
Norges forskningsråd	Teknologibedriftenes Landsforening (TBL)
Chr. Michelsens Institutt	Energibedriftenes landsforening (EBL)
CICERO Senter for klimaforskning	Oljeindustriens Landsforening (OLF)
ECON Analyse AS	Transportbedriftenes Landsforening
Frischsenteret	Transportbrukernes fellesforbund
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)	Byggenæringens landsforening
SINTEF	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Norsk institutt for luftforskning (NILU)	Energiforsyningens Fellesorganisasjon (ENFO)
Norsk institutt for naturforskning (NINA)	Norsk Fjernvarmeforening
Norsk institutt for skogforskning (Skogforsk)	Kjellforeningen–Norsk energi
Norsk institutt for vannforskning (NIVA)	ENØK-senteret Oslo
Jordforsk	Norsk renholdsverk-forening
Havforskningsinstituttet	Maskinentreprenørenes forbund (MEF)
MARINTEK	Markedskraft AS
Det norske meteorologiske institutt	Skandinavisk Kraftmegling
Transportøkonomisk institutt	Nord Pool ASA

Norsk Vannforening	Borgestad fabrikker
Finansnæringens Hovedorganisasjon	AS Rockwool Moss
Sparebankforeningen i Norge	AS Rockwool Trondheim
Oslo Børs ASA	AS Rockwool Larvik
Norges Bank	Dynea ASA Lillestrøm
PricewaterhouseCoopers Finance Advisors AS	Oleon Scandinavia AS
Forsikringsforeningen	Statoil ASA Mongstad
Norges Rederiforbund	Esso Norge AS Slagen raffineri
Rederienes Landsforening	Shell-raffineriet Sola (AS Norske Shell)
Hurtigbåtenes Rederiforbund	Troll Gassanlegg Kollsnes
Fraktestartøyenes Rederiforening	Gassco Kårstø
Norges Automobilforbund (NAF)	Hydro Stureterminalen v/norsk Hydro Produksjon AS
Kongelig Norsk Automobilforbund (KNA)	AS
Norges Lastebileierforbund	Borealis AS Bamble
Norges Motorsykkelforbund	Noretyl AS Rafnes
Norges Bilbransjeforbund	Hydro Polymers Rafnes
Bilimportørenes Landsforening	Statoil ASA Tjeldbergodden
Bensinforhandlernes bransjeforening	Hydro Aluminium AS Hydro Carbon
Norges Bilsportforbund	Hydro Aluminium AS Årdal metallverk
Norsk Petroleumsinstitutt	Hydro Aluminium AS Høyanger metallverk
Norges Bondelag	Hydro Aluminium AS Karmøy metallverk
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Hydro Aluminium AS Sunndal verk
Norges Skogeierforbund/Norskog	Elkem Aluminium Mosjøen
Norges Fiskarlag	Elkem Aluminium ANS Lista
Norges Jeger- og fiskerforbund	Sør-Norge Aluminium AS Husnes
Norges Kystfiskarlag	Hydro Magnesium Norway, Herøya
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening	Rio Doce Manganese Norway A/S
Kommunenenes Sentralforbund	Eramet Norway A/S
Landsorganisasjonen i Norge	Tinfos Jernverk AS Øye smelteverk
Akademikerne	Tinfos Titan og Iron KS Tyssedal
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Elkem ASA avd. Salten verk
Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund (NKIF)	Elkem Meråker AS
Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund (NOPEF)	Thamshavn verk AS
Norsk Sjøoffisersforbund	Elkem ASA Bremanger smelteverk
Det norske maskinistforbund	Bjølvfossen AS
Fundia Armeringsstål A/S	Elkem ASA Fiskaa Silicon
Rautaruukki Profiler ASA	Elkem ASA Fiskaa Karbon
Hydro Aluminium Rolled Products	Rana Metall KS
Norcem A/S Brevik	Fesil ASA avd. Lilleby metall
Norcem A/S Kjøpsvik	Fesil ASA avd. Holla metall
Verdalskalk A/S	Finnfjord Smelteverk AS
Glava AS Askim	Globe Norge AS, Hafslund metall
Glava AS Stjørdal	Eramet Norway AS Porsgrunn
APS Norway	Saint Gobain ceramic materials AS, avd. Arendal
Wienerberger AS Bratsberg Teglverk	Saint Gobain ceramic materials AS avd. Lillesand
PQ Norge Silicates	Orkla Exolon KS Orkanger
AS Optiroc Leca Rælingen	Odda Smelteverk
AS Optiroc Leca Borge	AS Falconbridge Nikkelverk
Mokado Mo kalk- og dolomittverk	Heckett Multiserv Karmøy
SMA-Magnesium AS, Hydro Porsgrunn Industri- park	Yara International ASA, Porsgrunn
	Yara International ASA, Glomfjord

Vedlegg 2

Bedrifter som ventes å bli omfattet av kvotesystemet eller av forståelsen mellom Prosessindustriens Landsforening (PIL) og Miljøverndepartementet

Overskriftene i kursiv angir bransje.

Tabell 2.1 Eksisterende bedrifter som er aktuelle for kvoteplikt. (34 bedrifter, hvorav 6 er nedlagt eller midlertidig innstilt.)

Bedriftens navn og adresse	Kvotepliktig CO ₂ -utslipp i 2000, tonn	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ -e	Årsverk i 2002	Merknader
<i>Annen metallproduksjon</i>				
Fundia Armeringsstål A/S, postboks 500, 8601 Mo i Rana	55 000	70 000	ikke rapportert	Kvoteplikt pga. stålproduksjonen.
Rautaruukki Profiler AS, postboks 500, 8601 Mo i Rana	40 100	44 800	ikke rapportert	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
Hydro Aluminium Rolled Products, postboks A, 3081 Holmestrand	28 200	28 200	–	TBL-bedrift. Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
<i>Sement, leca, isolasjon, tegl</i>				
Norcem A/S Brevik, postboks 38, 3991 Brevik	901 451	901 451	240	Kvoteplikt pga. sementproduksjonen.
Norcem A/S Kjøpsvik, Behrens vei 15, 8590 Kjøpsvik	406 952	406 952	133	Kvoteplikt pga. sementproduksjonen.
Verdalskalk A/S, postboks 263, 7651 Verdal	49 584	49 619	38	Kvoteplikt pga. kalkproduksjon.
Glava AS Askim, postb. 4461 Nydalen, 0403 Oslo	12 579	12 579	–	Kvoteplikt pga. glassull/glassvareproduksjon. BNL-bedrift
Glava AS Stjørdal, Havnegata 14, 7500 Stjørdal	4 433	4 433	–	Kvoteplikt pga. glassull/glassvareproduksjon. BNL-bedrift
APS Norway (tidl. Flowtite Norway AS/ Owens Corning fiberglass), postboks 2059, 3239 Sandefjord	11 400	11 400	–	Nedlagt i 2003.

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Bedriftens navn og adresse	Kvotepliktig CO ₂ -utslipp i 2000, tonn	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ -e	Årsverk i 2002	Merknader
Wienerberger AS Bratsberg Teglverk, (tidl. Optiroc Nome) 3825 Lunde	7 398	7 398	–	Kvoteplikt pga. teglproduksjon. BNL-bedrift.
PQ Norge Silicates, postboks 205, 1471 Lørenskog	6 300	6 300	–	Industrivirksomheten som er aktuell for kvoteplikt ligger i Glomfjord (mineralsk produksjon.).
AS Optiroc Leca Rælingen, Årnesveien, 2008 Fjerdingby	29 138	29 142	42	Kvoteplikt pga. keramisk produksjon ved brenning (leca)
AS Optiroc Leca Borge, Moumgaten, 1658 Torp	26 366	26 372	50	Kvoteplikt pga. keramisk produksjon ved brenning (leca). Bedriften er nedlagt, produksjonen overført til Rælingen.
Mokado Mo kalk- og dolomittverk, postboks 500, 8601 Mo i Rana	53 800	53 800	ikke rapportert	Kvoteplikt pga. kalkproduksjon.
SMA-Magnesium AS, Hydro Porsgrunn Industripark, 3907 Porsgrunn	...	...	15	Begynte i 2002 i lokalene til Hydros Mg-produksjon. Kvoteplikt pga. produksjon av Mg-produkter fra dolomitt.
Borgestad fabrikk, postboks 1114, 3905 Porsgrunn	3 768	3 772	ikke rapportert	Kvoteplikt pga. teglproduksjon. Industrivirksomheten er nå nedlagt.
AS Rockwool Moss, postboks 55, 1501 Moss	15 300	15 300	115	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
AS Rockwool Trondheim, postboks 3903 Leangen, 7443 Trondheim	13 400	13 400	ikke rapportert	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
AS Rockwool Larvik, postboks 1284 Øya, 3254 Larvik	17 852	17 852	100	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt. Nedlagt 1. desember 2003.
<i>Annen kjemisk industri</i>				
Dynea ASA Lillestrøm, postboks 160, 2001 Lillestrøm	6 240	6 240	–	Flere energianlegg med kapasitet på til sammen over 20 megawatt
Dynea ASA Engene, postboks 160, 2001 Lillestrøm	786	786	–	Produksjon lagt midlertidig ned 2004, deler av produksjon overført til Lillestrøm. Deler av energianlegg brukes til å forsyne eksterne kunder.

Bedriftens navn og adresse	Kvotepliktig CO ₂ -utslipp i 2000, tonn	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ -e	Årsverk i 2002	Merknader
Oleon Scandinavia AS, postboks 2051, 3202 Sandefjord	28 000	28 000	–	To energianlegg; samlet kapasitet trolig over 20 megawatt. Bruker pyrolyseolje, som er en destillasjonsrest og ikke avgiftsbelagt.
<i>Oljeraffinerier</i>				
Statoil ASA Mongstad, 5954 Mongstad	1 412 000	1 462 080	570	Kvoteplikt pga. oljeraffinerivirk-somheten.
Esso Norge AS Slagen raffineri, postboks 2001, 3103 Tønsberg	352 632	354 202	270	Kvoteplikt pga. oljeraffinerivirk-somheten.
Shell-raffineriet Sola (AS Norske Shell), post- boks 144, 4097 Sola	0	0	nedlagt	Kvoteplikt pga. oljeraffinerivirk-somheten. Nedlagt 30. juni 2000.
<i>Gassraffinerier og ilandføringsanlegg</i>				
Troll Gassanlegg Kolls- nes, operatør: Gassco AS, postboks 93, 5501 Haugesund	16 703	31 214	220	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
Gassco Kårstø operatør: Gassco AS, postboks 93, 5501 Haugesund	686 000	702 805	600	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
Hydro Stureterminalen, Norsk Hydro Produksjon AS, postboks 7190, 5020 Bergen	73 973	77 131	ikke rapportert	Kvoteplikt pga. energianlegg over 20 megawatt.
<i>Petrokjemibedrifter</i>				
Borealis AS Bamble, Rønningen, 3960 Stathelle	55 189	55 241	530	Kvoteplikt pga. energianlegg (så- kalt cracker) over 20 megawatt.
Noretyl AS Rafnes, 3966 Stathelle	435 272	436 422	160	Kvoteplikt pga. energianlegg (så- kalt cracker) over 20 megawatt.
Hydro Polymers Rafnes, 3966 Stathelle	103 803	103 865	400	Kvoteplikt pga. energianlegg (så- kalt cracker) over 20 megawatt.
Statoil ASA Tjeldbergodden, 6699 Kjørsvikbugen	406 000	406 231	112	Kvoteplikt pga. energianlegg (så- kalt reformer) over 20 megawatt.
<i>Fjernvarmeanlegg**</i>				
Trondheim Energiverk Fjernvarme, Sluppen- veien 6, 7005 Trondheim ...	...	...	...	Innfyrt effekt over 20 megawatt. Bruker gass som energibærer.

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Bedriftens navn og adresse	Kvotepliktig CO ₂ -utslipp i 2000, tonn	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ -e	Årsverk i 2002	Merknader
BKK Varme, Kokstadvn. 37, postboks 7050, 5020 Bergen	Innfyrt effekt over 20 megawatt. Bruker gass som energibærer.

* Dvs. alle seks klimagasser som er dekket av Kyotoprotokollen: CO₂, metan, lystgass, HFK, PFK og SF₆, omregnet til CO₂-ekvivalenter etter GWP-faktorer (GWP = Global Warming Potential)

** De to anleggene som er ført opp, vil få kvoteplikt fordi de er større enn kapasitetsgrensen på 20 megawatt og bruker gass som energibærer. I tillegg kommer følgende anlegg som antas å være større enn kapasitetsgrensen, men som hittil ikke har brukt gass:

- Viken Fjernvarme AS, C.J. Hambros Plass 2C, postboks 7034 St. Olavs Plass, 0130 Oslo.
- To anlegg under Renovasjonsetaten, Oslo kommune, postboks 4533 Nydalen, 0404 Oslo:
 - Brobekk avfallsenergiwerk, Brobekkveien 87
 - Klementsrudd avfallsenergiwerk, Klementsruddvn. 1
- Lyse Energi AS, Breiflåtveien 18, 4017 Stavanger
- Drammen Energiwerk, Skoglivn. 4, postboks 4184, 3005 Drammen
- Gardermoen Energiwerk

For disse anleggene vil det bli aktuelt med kvoteplikt hvis de går over til å bruke gass.

Kilde: Statens forurensningstilsyn og hvitboken fra PIL (januar 2003).

Tabell 2.2 Eksisterende bedrifter som blir berørt av den felles forståelsen mellom PIL og Miljøvern-departementet, men hvor det ikke legges opp til kvoteplikt. (35 bedrifter, hvorav 5 er nedlagt eller midlertidig innstilt.)

Bedriftens navn og adresse	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ -e	Årsverk i 2002	Merknader
<i>Aluminium- og magnesiumprodusenter</i>			
Hydro-Al Årdalstangen, Hydro Aluminium AS Hydro Carbon, postboks 175, 6881 Årdalstangen	38 000	Årsverkene er inkl. i Hydro Al. Årdal	
Hydro Aluminium AS Årdal metallverk, postboks 303, 6882 Øvre Årdal	421 937	920	
Hydro Aluminium AS Høyanger metallverk, postboks 114, 6991 Høyanger	173 742	291	
Hydro Aluminium AS Karmøy metallverk, Ringavei 40, 4265 Håvik	630 179	972	
Hydro Aluminium AS Sunndal verk, postboks 51, 6601 Sunndalsøra	562 972	871	
Elkem Aluminium Mosjøen, 8655 Mosjøen	335 031	445	
Elkem Aluminium ANS Lista, postboks 128, 4551 Farsund	252 607	441	
Sør-Norge Aluminium AS Husnes, 5460 Husnes	223 990	430	
Hydro Magnesium Norway, Herøya, postboks 2550, 3901 Porsgrunn	1 041 900	65	Primærproduksjonen av magnesium ble nedlagt i 2002.

Bedriftens navn og adresse	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ e	Årsverk i 2002	Merknader
<i>Ferro- og karbonbedrifter</i>			
Rio Doce Manganese Norway A/S (tidl. Elkem Rana), postboks 394, 8601 Mo i Rana	169 109	120	Sinterverk i tilknytning til produksjon av ferromangan-produkter.
Elkem ASA avd. Salten verk, 8226 Straumen	370 316	110	
Elkem Meråker AS, 7533 Kopperå	137 943	83	
(Elkem) Thamshavn verk AS, postboks 10, 7301 Orkanger	202 142	110	
Elkem ASA Bremanger smelteverk, postboks 256, 6723 Svelgen	284 557	200	
(Elkem) Bjølvefossen AS, 5614 Ålvik	224 816	170	
Elkem ASA Fiskaa Silicon, postboks 8040 Vågsbygd, 4675 Kristiansand S	181 108	85	
Elkem ASA Fiskaa Karbon, postboks 8040 Vågsbygd, 4675 Kristiansand S	15 200	77	
(Fesil) Rana Metall KS, postboks 500, 8601 Mo i Rana	294 801	88	
Fesil ASA avd. Lilleby metall, postboks 5410 Lade, 7442 Trondheim	94 390	55	Midlertidig innstilt fra 1. november 2002.
Fesil ASA avd. Holla metall, 7200 Kyrksæterøra	187 275	148	
Finnfjord Smelteverk AS, postboks 13, 9305 Finnsnes	328 428	105	
Globe Norge AS, Hafslund metall, postboks 193, 1740 Borgenhaugen	211 000	...	Nedlagt 3. desember 2002.
Eramet Norway AS Porsgrunn, postboks 82, 3901 Porsgrunn	99 665	211	
Eramet Norway AS, Postboks 243, 4201 Sauda	293 326	272	Sinterverk i tilknytning til produksjon av ferromangan-produkter. Er midlertidig ute av drift.
Tinfos Jernverk AS Øye smelteverk, postboks 246, 4491 Kvinesdal	185 931	250	Energianlegget på over 20 megawatt er et gjenvinningsanlegg for spillvarme.
Tinfos Titan og Iron KS Tyssedal, 5770 Tyssedal	267 054	205	Har ikke energianlegg over 20 megawatt.

Bedriftens navn og adresse	Utslipp av K6-gasser* i alt i 2000, tonn CO ₂ -e	Årsverk i 2002	Merknader
<i>Karbidproduksjon</i>			
Saint Gobain ceramic materials AS avd. Arendal, postboks 113, 4792 Lillesand	68 696	346	Egen bedrift, men samme postadresse som Lillesand-avdelingen.
Saint Gobain ceramic materials AS avd. Lillesand, postboks 113, 4792 Lillesand	52 193	ikke rapportert	
Orkla Exolon KS Orkanger, 7300 Orkanger	39 807	112	
Odda Smelteverk, postboks 63, 5751 Odda	110 742	ikke rapportert	Nedlagt 3. mars 2003
<i>Annen metallproduksjon</i>			
AS Falconbridge Nikkelverk, servi- ceboks 604, 4606 Kr.sand S	11 921	ikke rapportert	Intet energianlegg over 20 megawatt.
Aluvest AS, Rødvika industriområde, 6460 Raudsand	3 060	ikke rapportert	Nedlagt i 2003. Bedriften vurderes igangsatt på ny under ny eier.
Heckett Multiserv Karmøy	7 000	ikke rapportert	Aluminiumsgjenvinning. Intet energi- anlegg over 20 megawatt.
<i>Mineralgjødselprodusenter</i>			
Hydro Agri Porsgrunn, nå Yara International ASA, postboks 2500, 3908 Porsgrunn	1 864 460	436	Har energianlegg over 20 megawatt, men dette bruker i hovedsak avgifts- belagt olje.
Hydro Agri Glomfjord, nå Yara In- ternational ASA, postboks 190, 8161 Glomfjord	589 990	240	Har ikke energianlegg over 20 mega- watt.

* Dvs. alle seks klimagasser som er dekket av Kyotoprotokollen: CO₂, metan, lystgass, HFK, PFK og SF₆, omregnet til CO₂-ekvivalenter (CO₂-e) etter GWP-faktorer (GWP = Global Warming Potential)

Kilde: Statens forurensningstilsyn og hvitboken fra PIL (januar 2003).

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Vedlegg 3

Utslipp fra 1990 og 1998–2001 og BAU-framskrivninger 2005–2007 fra bedrifter som ventes å bli omfattet av kvotesystemet eller forståelsen mellom Prosessindustriens Landsforening (PIL) og Miljøverndepartementet

Tabell 3.1 Alle kvotebedrifter. Kvotepliktige utslipp 1990 og 1998–2001 og BAU-framskrivninger 2005–2007. Alle utslippstall i tonn CO₂.

	1990	1998	1999	2000	2001	Gj.snitt 1998–2001	BAU-framskrivninger («Business As Usual»)	
							2005	2006
<i>Annen metallproduksjon</i>	48 500	145 400	115 300	123 300	78 600	115 650	80 000	80 000
44 Fundia Arm.stål Mo i Rana	30 000	70 000	60 000	55 000	40 000	56 250		
58 Rautaruukki Pr. Mo i Rana	18 500	47 500	38 400	40 100	20 100	36 525		
*** Hydro Al. Holmestrand .....	...	27 900	16 900	28 200	18 500	22 875		
<i>Sement, leca, isolasjon</i>	1 171 397	1 664 341	1 561 502	1 559 721	1 470 447	1 564 003	1 721 000	1 829 000
27 Norcem Brevik	831 935	938 488	900 135	901 451	843 254	895 832		
28 Norcem Kjøpsvik	172 744	446 538	429 106	406 952	379 291	415 472		
29 Optiroc Rælingen	24 103	27 619	25 276	29 138	30 078	28 028		
n30 Optiroc Borge	27 421	20 326	21 908	26 366	31 390	24 998		
31 Verdalskalk Verdal	39 584	68 136	45 161	49 584	58 033	55 229		
32 Mokado Mo i Rana	36 600	63 100	50 000	53 800	31 700	49 650		
57 SMA-Mg-Porsgrunn (ny bedrift)								
n*** Borgestad fabrikker (teg) .....	...	4 002	3 894	3 768	3 510	3 794		
33 Rockwool Moss	13 100	14 700	15 500	15 300	15 000	15 125		
34 Rockwool Trondheim	11 900	19 400	14 300	13 400	15 600	15 675		

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

	BAU-framskrivninger («Business As Usual»)									
	1990	1998	1999	2000	2001	Gj.snitt 1998–2001	2005	2006	2007	
n35	14 010	20 906	17 094	17 852	18 754	18 652				
***	...	11 569	12 286	12 579	12 789	12 306				
***	...	4 346	4 005	4 433	4 515	4 325				
n***	...	11 000	11 137	11 400	15 100	12 159				
***	...	8 229	6 900	7 398	6 483	7 253				
***	...	5 982	4 800	6 300	4 950	5 508				
<i>Annen kjemisk</i>	13 000	21 030	24 209	7 027	7 447	14 928	11 000	11 000	11 000	
***	13 000	20 556	23 701	6 240	5 754	14 063				
***	...	474	508	786	1 693	865				
<i>Oljeraffinerier</i>	1 858 761	1 925 500	1 997 311	1 764 632	1 880 573	1 892 004	2 031 000	2 031 000	2 031 000	
45	1 400 000	1 367 000	1 410 000	1 412 000	1 529 000	1 429 500				
46	285 000	319 800	342 311	352 632	351 573	341 579				
n47	173 761	238 700	245 000	0	0	120 925				
<i>Petrokjemii</i>	655 837	985 957	998 214	1 000 264	992 787	994 305	1 036 000	1 057 000	1 057 000	
48	50 717	52 645	55 388	55 189	51 133	53 589				
49	499 936	478 175	421 496	435 272	491 016	456 490				
50	105 184	102 137	108 330	103 803	107 638	105 477				
52	0	353 000	413 000	406 000	343 000	378 750				
<i>Fjernvarmeanlegg (anslag)</i>	...	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	
Trondheim energiverk										
BKK Varne, Bergen										
<i>Gassraffinerier og ilandføring</i>	339 000	675 019	658 411	776 676	1 118 149	807 064	1 639 000	1 786 000	1 786 000	
53	0	30 019	24 819	16 703	16 792	22 083				
54	339 000	645 000	633 000	686 000	1 012 000	744 000				
56	0	0	592	73 973	89 357	40 981				

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

	1990	1998	1999	2000	2001	Gj.snitt 1998–2001	BAU-framskrivninger («Business As Usual»)		
							2005	2006	2007
Gasskraftverk									250 000
Kårstø									250 000
Sum alle kvotebedrifter	4 100 000¹	5 517 246	5 454 947	5 331 620	5 648 003	5 487 954	6 617 000	6 893 000	7 225 000
herav									
Sum PIL-bedrifter som inngår i tallfestet utslippsforpliktelse	3 734 495	4 648 170	4 612 405	4 373 839	4 356 560	4 497 743	4 819 000	4 948 000	5 030 000
Sum ikke-PIL-bedrifter .....	...	94 058	84 131	81 105	73 294	83 147	59 000	59 000	59 000
Sum gassraffinerier, ilandføring og gasskraftverk	339 000	675 019	658 411	776 676	1 118 149	807 064	1 639 000	1 786 000	2 036 000
Sum fjernvarmeanlegg (anslag) .....	...	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000

Tallet før navnet er bedriftens nummer i PILs hvitbok.

*** betyr ikke-PIL-bedrift.

n betyr at bedriften er nedlagt.

¹ Anslag.

Kilde: Statens forurensningsstusyn og hvitboken fra PIL (januar 2003).

BAU står for «Business As Usual», det vil si forventede utslipp uten kvotesystem, forståelsen med PIL eller andre nye tiltak.

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Tabell 3.2 Alle bedrifter som inngår i utslippstaket på 13, 5 mill. tonn CO₂-e i 2007 i henhold til forståelsen mellom PIL og MD. Ikke-kvotepflichtige utslipp 1990 og 1998–2001 og BAU-framskrivninger 2005–2007.

	BAU-framskrivninger («Business As Usual»)									
	1990	1998	1999	2000	2001	2005	2006	2007		
<i>Aluminium og magnesium</i>	7 092 918	3 772 726	3 801 133	3 680 358	3 738 005	3 248 000	3 313 000	3 308 000		
1 Hydro-Al Årdalstangen	49 000	38 000	12 000	38 000	73 000					
2 Hydro-Al Årdal	975 450	600 280	463 749	421 937	446 143					
3 Hydro-Al Høyanger	222 850	211 381	183 826	173 742	196 253					
4 Hydro-Al Karmøy	985 160	621 195	615 292	630 179	699 700					
5 Hydro-Al Sunndal	776 210	624 307	646 049	562 972	623 502					
6 Elkem-Al Mosjøen	551 488	355 142	369 265	335 031	306 250					
7 Elkem-Al Lista	520 740	295 331	304 712	252 607	208 207					
8 Sør-Al Husnes	648 060	209 990	207 440	223 990	273 550					
9 Hydro Mg Porsgrunn	2 363 960	817 100	998 800	1 041 900	911 400					
<i>Ferro og karbon</i>	2 836 906	3 467 607	3 548 332	3 547 061	3 242 927	3 463 000	3 468 000	3 459 000		
10 Rio Doce (tidligere Elkem Rana)	57 070	151 338	153 449	169 109	93 887					
11 Elkem Salten	310 788	383 804	400 618	370 316	270 296					
12 Elkem Meråker	109 582	118 774	129 020	137 943	141 370					
13 Elkem Thamshavn	219 790	225 375	213 390	202 142	215 513					
14 Elkem Bremanger	227 846	277 478	284 426	284 557	228 234					
15 Elkem Bjølvefossen	178 028	218 838	237 542	224 816	155 525					
16 Elkem Fiskaa Si	119 849	185 108	192 460	181 108	145 947					
17 Elkem Fiskaa Karbon	14 300	16 300	15 100	15 200	15 200					
18 Fesil Rana Metall	237 350	270 584	280 636	294 801	307 318					
19 Fesil Lilleby Metall	65 667	90 263	69 440	94 390	93 417					
20 Fesil Holla Metall	210 977	198 524	162 449	187 275	236 444					
21 Finnjord Smelteverk	163 432	258 134	327 386	328 428	336 111					
22 Globe Hafslund	214 000	227 000	208 000	211 000	62 000					
23 Eramet Porsgrunn	79 072	145 380	160 181	99 665	114 328					
24 Eramet Sauda	248 585	311 307	299 646	293 326	253 061					
25 Tinfos Jernverk Kvinesdal	180 115	152 800	165 290	185 931	269 758					
26 Tinfos Titan og Iron Tyssedal	200 455	236 600	249 299	267 054	304 518					

Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

	BAU-framskrivninger («Business As Usual»)							
	1990	1998	1999	2000	2001	2005	2006	2007
<i>Karbidproduksjon</i>	386 912	312 277	275 527	271 438	282 743	134 000	134 000	134 000
38 Saint Gobain Arendal	97 554	94 832	74 257	68 696	71 379			
39 Saint Gobain Lillesand	62 357	55 293	48 988	52 193	56 532			
40 Orkla Exolon Orkanger	44 094	44 803	39 383	39 807	39 015			
41 Odda Smelteverk Odda	182 906	117 348	112 899	110 742	115 817			
<i>Annen metallprod</i>	11 520	36 074	37 055	41 681	57 701	53 000	53 000	52 000
42 Falconbridge Kr.sand	9 770	12 734	12 385	11 921	12 261			
44 Fundia Armeringsstål Mo i Rana .....	...	8 500	9 000	15 000	18 000			
58 Rautaruukki Profiler Mo i Rana .....	...	8 300	7 580	4 700	17 370			
Aluvest .....	...	1 290	2 590	3 060	3 770			
Heckett Multis. Karmøy	1 750	5 250	5 500	7 000	6 300			
<i>Sement, leca, isolasjon</i>	33	72	54	45	82	0	0	0
29 Optiroc Rælingen	0	0	15	4	8			
30 Optiroc Borge	0	6	6	6	39			
31 Verdalskalk Verdal	33	66	33	35	35			
<i>Mineralgjødsel</i>	2 689 150	2 255 140	2 251 840	2 454 450	2 357 210	2 559 000	2 559 000	2 559 000
36 Hydro Agri Porsgrunn	2 027 260	1 715 990	1 660 610	1 864 460	1 773 170			
37 Hydro Agri Glomfjord	661 890	539 150	591 230	589 990	584 040			
<i>Oljeraffinerier</i>	48 776	59 482	60 952	51 650	51 356	46 000	46 000	46 000
45 Statoil Mongstad	38 110	48 610	50 080	50 080	50 080			
46 Esso Slagentangen	1 570	1 570	1 570	1 570	1 276			
47 Shell Sola	9 096	9 302	9 302	0	0			
<i>Petrokiemi</i>	1 476	1 705	1 499	1 495	991	4 000	4 000	4 000
48 Borealis Bamble	54	52	56	52	56			
49 Noretyl Rafnes	1 360	1 360	1 150	1 150	642			
50 Hydro Polymers Rafnes	62	62	62	62	62			
52 Statoil Tjeldbergodden	0	231	231	231	231			
<i>Sum alle bransjer</i>	13 067 691	9 905 083	9 976 392	10 048 178	9 731 016	9 506 000	9 576 000	9 562 000

Tallene gjelder samlet utslipp av alle seks klimagasser under Kyotoprotokollen, og er i tonn CO₂-ekvivalenter.

For bedrifter som har både kvotepliktige og ikke-kvotepliktige utslipp, er bare det ikke-kvotepliktige utslippet ført opp i tabell 2.

Vedlegg 4

Forventede utslippsreduksjoner som følge av kvotesystemet og forståelsen mellom Prosessindustriens Landsforening (PIL) og Miljøverndepartementet

Tabell 4.1 Forventede utslippsreduksjoner som følge av kvotesystemet og forståelsen med Prosessindustriens Landsforening (PIL) (Alle tall er i tonn CO₂, eventuelt tonn CO₂-ekvivalenter.)

Kvotesystemet under ett:	2005	2006	2007	Sum 2005–2007
Kvotepliktige utslipp i alt, BAU-anslag	6 617 000	6 893 000	7 225 000	20 735 000
Tentativ samlet kvotemengde	6 286 000	6 549 000	6 864 000	19 698 000
<i>Forventet reduksjon som følge av kvotesystemet</i>	<i>331 000</i>	<i>345 000</i>	<i>361 000</i>	<i>1 037 000</i>
<i>Forståelsen med PIL:</i>				
Samlet utslipp som omfattes det tallfestede utslippsmålet i forståelsen med PIL, BAU-anslag	14 325 000	14 524 000	14 591 000	
Utslippsmålet i 2007			13 500 000	
<i>Reduksjon i 2007</i>			<i>1 091 000 (7,5 prosent ift. BAU)</i>	
herav fra				
<i>kvotepliktige utslipp som inngår i det tallfestede utslippsmålet</i>				
BAU-utslipp (jf. tabell 3.1)	4 819 000	4 948 000	5 030 000	
Tentativ kvotemengde	4 578 000	4 701 000	4 778 000	
<i>Reduksjon i 2007</i>			<i>251 000 (5,0 prosent ift. BAU)</i>	
<i>ikke-kvotepliktige utslipp som inngår i det tallfestede utslippsmålet</i>				
BAU-utslipp (jf. tabell 3.2)	9 506 000	9 576 000	9 562 000	
Utslippstak: 13,5 mill. tonn minus tentativ kvotemengde, dvs. 13 500 000 – 4 778 000 =			8 722 000	
<i>Reduksjon i 2007</i>			<i>840 000 (8,8 prosent ift. BAU)</i>	

BAU står for «Business AS Usual» det vil si forventede utslipp uten kvotesystem, forståelsen med PIL eller andre nye tiltak.