



Miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 200202840 Vår ref.: 2004/648
MA1-M3 JALA 451.1

Saksbeh.:

Dato: 30. juli 2004

■ Forslag til lov om kvotehandel med klimagasser

Vi viser til Deres brev av 28. juni 2004 vedrørende forslag til lov om kvotehandel med klimagasser.

Miljøverndepartementet foreslår innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser med oppstart 1. januar 2005. Formålet med kvotesystemet er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Kvotesystemet skal også bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen fra 2008. De foreslåtte reglene vil gjelde et norsk kvotesystem for klimagasser i perioden 2005-2007, og vil måtte revideres før iverksettelsen av kvotesystemet for perioden 2008-2012.

Konkurransetilsynet har vurdert forslaget og har noen kommentarer.

1. Kvotesystemets omfang

Forslaget til lov om kvotehandel med klimagasser omfatter utslipp av CO₂ fra virksomhet som fyller kriteriene for å være med i EUs kvotesystem for klimagasser, med unntak av utslipp knyttet til bruk av energivarer som omfattes av Stortingets årlige vedtak om CO₂-avgift. Kvotesystemet vil dermed omfatte CO₂-utslipp fra energiproduksjon som ikke omfattes av CO₂-avgift (med ett unntak), oljeraffinering, jern- og stålproduksjon og produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkter.

CO₂-utslippene fra disse kildene sto i år 2000 for ca. 10 % av Norges totale klimautslipp. Det norske kvotesystemet for 2005-2007 blir dermed mindre omfattende enn forutsatt i Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk (Tilleggsmeldingen).

Den delen av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt vil ifølge høringsnotatet være forpliktet til utslippsreduksjoner innen 2007 gjennom en forståelse mellom Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL). Det er ikke redegjort nærmere for hvordan dette skal gjøres.

Konkurransetilsynet er prinsipielt av den oppfatning at innføring av omsettelige utslippskvoter kan være et effektivt virkemiddel for å regulere utslipp av klimagasser. Vi viser i den forbindelse til vår høringsuttalelse vedrørende NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser i brev av 14. april 2000. Kopi av brevet følger vedlagt.

Det fremgår ikke klart av Miljøverndepartementets høringsnotat hva som er fordelene med å innføre et kvotesystem for perioden 2005-2007. Det foreslåtte systemet vil kun omfatte ca 10 prosent av de norske utslippene av klimagasser, og det viktigste potensialet for reduksjon av utslipp på relativt kort sikt ligger ifølge notatet i de deler av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt. For denne delen av industrien foreslås det ingen regulering i utkastet, utover at det vises til en "forståelse" med PIL om utslippsreduksjoner. Vi mener det bør redegjøres bedre for hvorfor det er riktig å innføre et norsk kvotesystem nå, særlig i betraktning av at det foreslåtte systemet er så begrenset i omfang og synes å ville ha liten effekt i forhold til den delen av industrien hvor reduksjonspotensialet er størst i perioden. Utslipp av klimagasser er underlagt direkte regulering i lov og langt på vei også i form av avgifter. Det er uklart hvorfor ikke disse virkemidlene kan benyttes til å oppnå det som er målsettingen med det tidlige kvotesystemet.

Dersom det fastholdes at et så begrenset kvotesystem som det foreslåtte bør innføres, er det særlig viktig at dette kan knyttes opp mot andre lands markeder. Vi slutter oss derfor til at det skal være adgang til internasjonal handel med utslippskvotene. For å få til en effektiv omsetning av kvoter, kan det dessuten være viktig at andre aktører enn de som er kvotepliktige har adgang til markedet, slik det også legges opp til i forslaget.

2. Tildelingsmetode

Departementet går inn for at alle kvotene i kvotesystemet for perioden 2005-2007 skal tildeles vederlagsfritt. Dette ble varslet i Tilleggsmeldingen, og er også i tråd med EUs kvotedirektiv hvor det kreves at minst 95 prosent av utslippskvotene tildeles gratis, mens inntil 5 prosent kan selges. Selv om kvotene tildeles vederlagsfritt, vil kvotesystemet ifølge høringsnotatet føre til at virksomheter som får kvoteplikt får incitament til å redusere sine utslipp. Virksomhetene stilles overfor en kostnad knyttet til å foreta forurensende utslipp, enten ved at den kvotepliktige må kjøpe kvoter, eller gjennom kostnaden ved å bruke kvoter som alternativt kunne vært solgt.

Konkurransetilsynet støttet i høringsuttalelsen til NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser Kvoteutvalgets forslag om at alle kvotepliktige må betale full markedspris for utslippskvoter, og at det dermed ikke bør tildeles gratiskvoter til noen del av industrien. En slik praksis virker konkurransenøytralt overfor bedrifter med ulik grad av historiske utslipp og er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale.

At kvotene tildeles vederlagsfritt kan hindre at Norges forpliktelser til å redusere sine utslipp av klimagasser oppfylles til lavest mulig kostnader. Staten går også glipp av inntekter som kunne blitt brukt til å redusere effektivitetshemmende skatter eller avgifter.

Bakgrunnen for å velge vederlagsfri tildeling er at departementet ønsker et kvotesystem i perioden 2005-2007 som ikke gir nedleggelse som ikke ville kommet som resultat av kvotesystemet for 2008-2012. Hvordan kvoter skal tildeles for perioden 2008-2012, og eventuelt etterfølgende perioder, holdes åpent i høringsnotatet, og vil bli vurdert i forbindelse med den revisjon av kvoteloven som vil måtte gjøres før 2008.

Konkurransetilsynet fastholder i den forbindelse at tildeling av gratiskvoter er et lite treffsikkert virkemiddel for å dempe uheldige virkninger av nødvendige næringsomstillinger. Det bør derfor i

størst mulig utstrekning legges opp til at kvoter kan selges fra 2008 og senere perioder, og



eventuelt vurderes andre virkemidler enn tildeling av gratiskvoter for å avhjelpe konsekvensene av de omstillinger som vil finne sted. Vi viser for øvrig til vedlagte høringsuttalelse av 14. april 2000 om dette spørsmålet.