



Innst. 197 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 103 S (2016–2017)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av endringer av 15. oktober 2016 i Montrealprotokollen om stoff som reduserer ozonlaget av 16. september 1987

Til Stortinget

Sammendrag

Utenriksdepartementet viser i proposisjonen til at Montrealprotokollen om stoff som reduserer ozonlaget ble ferdigforhandlet 16. september 1987 og trådte i kraft 1. januar 1989. Norge ratifiserte Montrealprotokollen 24. juni 1988.

Alle FNs medlemsland, samt tre ikke-medlemmer og EU har ratifisert Montrealprotokollen. Målet med protokollen er å redusere produksjon og forbruk av stoffene protokollen regulerer. Partenes oppfølging av Montrealprotokollen har ført til at over 98 prosent av forbruk og produksjon av de ozonreduserende stoffene er faset ut siden 1989.

Hydrofluorkarboner (HFK) er blant de vanligste erstatte for ozonødeleggende stoffer. Dette er en gruppe fluorforbindelser. HFK-gassene skader ikke ozonlaget, men er kraftige klimagasser. I dag står HFK-gassene for omtrent én prosent av de globale klimagassutslippene, regnet i CO₂-ekvivalenter. Forbruket av HFK er i sterk vekst, særlig på grunn av velstandsutvikling i utviklingsland. På det 28. partsmøtet under Montrealprotokollen vedtok partene 15. oktober 2016 å regulere HFK under Montrealprotokollen. Vedtaket (Kigali-endringene) vil ifølge FNs miljøprogram bidra til at verden unngår opp til 0,5 °C oppvarming innen 2100.

Ratifikasjon av Kigali-endringene i Montrealprotokollen anses å være av særlig viktighet slik at

Stortingets samtykke til ratifikasjon er nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd. Det vises til at endringene innebærer at en ny gruppe gasser (HFK) reguleres under protokollen og at endringene forplikter Norge til bindene reduksjonsmål for disse.

Utslipp av HFK er omfattet av FNs rammekonvensjon om klimaendring, Kyotoprotokollen og Parisavtalen.

Montrealprotokollen

Under Montrealprotokollen har partene konkrete forpliktelser med tidspunkt for reduksjon i forbruk og produksjon av de regulerte stoffene. Utviklingslandene har vanligvis ti års utsettelse for utfasing av stoffene, sammenlignet med de industrialiserte landene. Hvilke parter som er utviklingsland ble definert på det første partsmøte under Montrealprotokollen i 1989, blant annet basert på kriterier knyttet til landenes forbruks- og produksjonsnivåer for de ozonreduserende stoffene. Listen over land definert som utviklingsland har siden blitt noe justert.

I tilknytning til Montrealprotokollen er det opprettet en multilateral finansieringsmekanisme (Ozonfondet) for å bistå utviklingsland, samt en implementeringskomité for å kontrollere at partene oppfyller sine forpliktelser. Formålet med Ozonfondet er å finansiere merkostnadene utviklingslandene har ved å oppfylle forpliktelsene. Disse finansierings- og kontrollordningene har vist seg å være svært effektive.

Under Montrealprotokollen arbeides det aktivt for å fremme forskning og kunnskapsdeling om alternativ teknologi, produksjon og annen informasjon som er av interesse for alle parter. Hvert år legger et teknisk og økonomisk panel, oppnevnt av partene, fram en rapport om status for utfasing av de ozonreduserende stoffene, samt ny kunnskap om utvikling

og tilgjengelighet av alternative stoffer og teknologier.

Hydrofluorkarboner (HFK)

HFK-gasser brukes primært som kuldemedium i kjøle- og fryseanlegg, varmpumper og luftkondisjoneringsanlegg for bygninger og kjøretøy. Utslipp av HFK skjer som følge av lekkasje fra slike anlegg og til en viss grad ved at gass slippes ut når anlegg kondemneres. De fleste HFK-gassene har kort levetid i atmosfæren sammenliknet med CO₂.

Det globale forbruket av HFK var nærmest ubetydelig i 1990. Fra midten av 1990-årene økte bruken av HFK som erstatning for ozonnedbrytende gasser som klorfluorkarboner (KFK) og hydroklorfluorkarboner (HKFK). Framskrivninger fra det tekniske og økonomiske panelet under Montrealprotokollen viser at uten iverksatte tiltak ville økningen ført til årlig forbruk av HFK tilsvarende seks milliarder tonn CO₂-ekvivalenter innen 2050. Utviklingslandene har allerede et høyere forbruk av HFK-gasser enn de industrialiserte landene, og nærmest all vekst i forbruket er forespeilet å finne sted i disse landene.

Utslipp av HFK-gasser har økt kraftig i Norge siden 1990-tallet, og utgjorde i 2015 to prosent av norske klimagassutslipp. I 2015 gikk de beregnede utslippene ned for første gang siden bruken av HFK tiltok på 90-tallet. Framskrivninger viser at utslippene vil fortsette å gå ned som følge av innførte og planlagte virkemidler. Mens utslippene har økt fram til 2015, har importen av HFK flatet ut de siste årene. Importen av HFK i bulk til Norge har stabilisert seg på et nivå mellom om lag 600 000 og 800 000 tonn CO₂-ekvivalenter årlig. I 2015 var importen av HFK i bulk 580 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Norge har ingen produksjon av HFK.

Norge har siden 2003 hatt særavgift på HFK.

Kigali-endingene i Montrealprotokollen

Kigali-endingene i Montrealprotokollen innebærer at partene forplikter seg til gradvis å redusere forbruk og produksjon av HFK, det vil si nettoimport og produksjon av HFK-gasser. I likhet med de ozonreduserende stoffene er det altså ikke utslippene som er gjenstand for regulering.

Hvilke HFK-gasser som reguleres er spesifisert i et nytt vedlegg til protokollen, hvor også HFK-gassenes GWP-verdi oppgis. GWP-verdiene angir akkumulert oppvarmingseffekt i forhold til CO₂ over en periode på 100 år, og gjør at gassenes klimaeffekt kan uttrykkes i CO₂-ekvivalenter. Partenes reduksjonsforpliktelser og basisnivå er definert i tonn CO₂-ekvivalenter.

Norges reduksjonsforpliktelser

Departementet viser til at Norges første reduksjonsforpliktelse i henhold til Kigali-endingene er å redusere forbruket av HFK med 10 pst. innen 2019, sammenliknet med et basisnivå som er basert på gjennomsnittlig forbruksnivå av HFK i 2011–2013, samt 15 pst. av basisnivået for HKFK. Deretter skal Norge redusere forbruket av HFK med 40 pst. innen 2024, 70 pst. innen 2029, 80 pst. innen 2034 og 85 pst. innen 2036, i forhold til samme basisnivå.

Kigali-endingene trer i kraft 1. januar 2019, forutsatt at minst 20 parter har deponert ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokumenter for endingene. Dersom ikke tilstrekkelig antall parter har gjort dette innen denne datoen, skal endingene tre i kraft den 90. dagen etter at forutsetningen er oppfylt.

Norge har ikke produksjon av HFK, og Kigali-endingene har derfor utelukkende betydning for regulering av forbruk av HFK-gassene og dermed import. Det er kun import i bulk som omfattes, og ikke import av produkter påfylt HFK-gasser. Bulk utgjør omtrent halvparten av importert HFK til Norge.

Norges basisnivå for forbruk av HFK-gasser er i henhold til Kigali-endingene foreløpig beregnet til omtrent en million tonn CO₂-ekvivalenter. Dette er basert på årlig gjennomsnittlig import av HFK i bulk i perioden 2011–2013 på 710 000 tonn CO₂-ekvivalenter, i tillegg til 15 pst. av basisnivået for HKFK som utgjør nærmere 300 000 tonn CO₂-ekvivalenter.

Det vises til at implementering av Kigali-endingene på kort sikt ikke vil føre til særskilte begrensninger i mulighetene for import og bruk av HFK i Norge. Det første reduksjonstrinnet i 2019 vil tillate en import av HFK i bulk på nærmere 900 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Neste reduksjonstrinn i 2024 vil begrense importen til omtrent 600 000 tonn CO₂-ekvivalenter. Dette tilsvarer om lag bulkimporten til Norge i 2015.

Det neste reduksjonstrinnet inntreer i 2029 og er på 70 pst. reduksjon i forhold til basisnivået. Da vil bulkimport av HFK til Norge måtte begrenses til omtrent 300 000 tonn CO₂-ekvivalenter, som er litt over halvparten av importen i 2015. Det neste reduksjonstrinnet er på 80 pst. reduksjon sammenliknet med basisnivået – og gjelder for årene 2034 og 2035. Det endelige nedfasingstrinnet inntreer i 2036 – og er på 85 prosent reduksjon fra basisnivået. Dette medfører at importen av HFK etter 2036 må begrenses til 150 000 tonn CO₂-ekvivalenter, noe som er om lag 25 pst. av importen i 2015.

Departementet viser til at eksisterende virkemidler, samt de planlagte endingene i produktforskriften som følge av EUs reviderte forordning om fluorholdige gasser, er ventet å redusere importen av HFK til

Norge og dermed bidra til at Norge kan oppfylle forpliktelsen.

Kigali-endingene påvirker ikke forpliktelser under FNs rammekonvensjon om klimaendring, Kyotoprotokollen eller Parisavtalen. Kigali-endingene i Montrealprotokollen påvirker dermed ikke andre internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg.

Departementet viser videre til at Norge har vært en pådriver i forhandlingene for å få til en ambisiøs regulering av HFK. I forkant av partsmøtet i Kigali lovet Norge og 15 andre industriland å bidra med ekstra finansiering til Ozonfondet i 2017 dersom man oppnådde et ambisiøst vedtak om HFK-nedfasing.

Det vises til at gjennomføring av Kigali-endingene ikke nødvendiggjør lovendring, men vil kreve forskriftsendring for å tilfredsstillere kravet om et system for lisensiering av import. Klima- og miljødepartementet vil utarbeide forslag til slik forskriftsendring. Norge har eksisterende og planlagte virkemidler som vil bidra til oppfyllelse av reduksjonsforpliktelsene som følger av Kigali-endingene. De eksisterende virkemidlene har ført til at alternativer til HFK-gasser og til HFK-baserte anlegg i økende grad har blitt tilgjengelig på det norske markedet. Norske teknologileverandører har også blitt ledende internasjonalt på bærekraftige alternativer til HFK. Det er lite trolig at reduksjonsforpliktelsene for HFK som følger av Kigali-endingene i Montrealprotokollen vil innebære betydelige økte kostnader for Norge.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Otterstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergstøtt, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Eidsvoll Holmås, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til proposisjonen om samtykke til endringer i Montrealprotokollen.

Komiteen viser til at Montrealprotokollen trådte i kraft 1. januar 1989 og er ratifisert av alle FNs medlemsland. Komiteen viser til at Montrealprotokollens formål er å redusere produksjon og forbruk av stoffer som skader ozonlaget.

Komiteen har merket seg at partenes oppfølging av Montrealprotokollen har ført til at over 98

pst. av forbruk og produksjon av de ozonreduserende stoffene er faset ut siden 1989. Komiteen har videre merket seg at hydrofluorkarboner (HFK) er blant de vanligste erstatningene for ozonødeleggende stoffer, og at disse er kraftige klimagasser. Komiteen viser til at det derfor på det 28. partsmøtet under Montrealprotokollen ble vedtatt å regulere HFK under Montrealprotokollen. Komiteen har merket seg at dette vedtaket – de såkalte Kigali-endingene – ifølge FNs miljøprogram vil bidra til at verden unngår opp til 0,5 °C oppvarming innen 2020. Komiteen har merket seg at departementet anser at Stortingets samtykke til ratifikasjon er nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Komiteen har merket seg at Norge ikke har produksjon av HFK, og at Kigali-endingene derfor utelukkende har betydning for regulering av import og forbruk av HFK-gassene. Komiteen har merket seg at det kun er import i bulk som omfattes, og ikke import av produkter påfylt HFK-gasser. Komiteen har merket seg at implementeringen av Kigali-endingene på kort sikt ikke vil føre til særskilte begrensninger i mulighetene for import og bruk av HFK i Norge. Komiteen viser til at Kigali-endingene innebærer at partene forplikter seg til å redusere forbruk og produksjon av HFK. Komiteen har merket seg at for Norges del vil målet være å redusere forbruket av HFK med 10 pst. innen 2010, 40 pst. innen 2024, 70 pst. innen 2029, 80 pst. innen 2034 og 85 pst. innen 2036.

Komiteen har merket seg at Kigali-endingene ikke har innvirkning på forpliktelser under FNs rammekonvensjon om klimaendring, Kyotoprotokollen eller Parisavtalen. Komiteen vil derfor peke på at Kigali-endingene i Montrealprotokollen dermed ikke påvirker andre internasjonale forpliktelser som Norge har påtatt seg.

Komiteen har merket seg at Norge var en pådriver i forhandlingene for å få til en ambisiøs regulering av HFK, og har sammen med 15 andre industriland lovet å bidra med ekstra finansiering til Ozonfondet i 2017 dersom et ambisiøst vedtak ble gjort. Komiteen har merket seg at eksisterende virkemidler er ventet å redusere importen av HFK til Norge, og dermed bidra til at Norge når forpliktelsene etter konvensjonen.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Energi- og miljøkomiteens utkast til foreløpig innstilling 1. juni 2017 vedrørende Prop. 103 S (2016–2017) er ifølge Stortingets vedtak forelagt Utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse før endelig innstilling avgis. Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler 7. juni 2017:

«Utenriks- og forsvarskomiteen viser til energi- og miljøkomiteens utkast til innstilling datert 1. juni vedrørende Prop. 103 S (2016-2017) Samtykke til ratifikasjon av endringer av 15. oktober 2016 i Montrealprotokollen om stoff som reduserer ozonlaget av 16. september 1987.

Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til energi- og miljøkomiteens utkast til innstilling til Prop. 103 S (2016-2017) og har ingen ytterligere merknader».

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker til ratifikasjon av endringer av 15. oktober 2016 i Montrealprotokollen om stoff som reduserer ozonlaget av 16. september 1987.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 8. juni 2017

Ola Elvestuen

leder

Tina Bru

ordfører