



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Prop. 68 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimakvoteloven

*Tilråding fra Miljøverndepartementet 9. mars 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i klimakvoteloven som er nødvendige for å gjennomføre EU-direktiv 2009/29/EF av 23. april 2009 som endrer direktiv 2003/87/EF for å forbedre og utvide EUs kvotesystem.

Direktivet etablerer et felleseuropeisk kvotesystem hvor regler for fastsettelse av samlet kvotemengde, tildeling av vederlagsfrie kvoter til de kvotepliktige virksomhetene og statens salg av klimakvoter er de samme i alle statene som omfattes av systemet. Det pågår forhandlinger mellom EFTA-statene og EU-kommisjonen om innlemmelse av kvotereguleringen i EØS-avtalen. Forhandlingene tar utgangspunkt i at EFTA-statene ønsker en harmonisert løsning, hvor EFTA-statene blir en integrert del av EUs kvotesystem. Beskrivelsen nedenfor og forslaget til gjennomføringsregler er basert på forutsetningen om at dette også blir forhandlingsresultatet.

Miljøeffekten av å innføre et kvotesystem avhenger av det samlede antall kvoter som gjøres tilgjengelig for virksomhetene som omfattes av systemet. Samlet antall kvoter som vil bli utstedt til bruk i kvotesystemet vil i 2013 være drøyt 2 milliarder kvoter, hver kvote pålydende 1 tonn CO₂-ekvivalenter. Det er innført en årlig nedskaleringfaktor på 1,74 prosent av kvotemengden. Samlet kvotemengde vil dermed bli redusert årlig slik at kvotemengden i 2020 vil være om lag 1,7 milliarder kvoter, eller ca 21 % lavere enn utslippene i

2005. Den årlige nedskaleringen av kvotemengden vil fortsette etter 2020, men faktoren kan endres senest i 2025.

Beregningene som er gjort av økonomiske konsekvenser for Norge, er usikre. Det er på usikkert grunnlag anslått at norske bedrifter over perioden 2013-2020 vil kunne motta i overkant av 150 millioner gratiskvoter. Økningen i den felleseuropeiske kvotemengden som følge av Norges inntreden i systemet anslås til 145 mill. kvoter over perioden 2013-2020. Norske utslipp forventes imidlertid å bli høyere enn dette. Norges deltakelse i kvotesystemet vil derfor bety at de årlige utslippene innenfor systemet blir lavere enn de ville vært om Norge ikke deltok.

Det tas sikte på å innlemme EUs reviderte kvotedirektiv i EØS-avtalen gjennom EØS-komiteebeslutning senest i løpet av august 2012. Forhandlingene med EU-kommisjonen er ennå ikke formelt avsluttet. Utkast til EØS-komiteebeslutning om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen forventes oversendt til EUs European External Action Service (EEAS) for vurdering og videre behandling i løpet av mars 2012. En proposisjon om samtykke til å innlemme det reviderte kvotedirektivet (2009/29/EF av 23. april 2009) i EØS-avtalen vil bli fremmet så snart det er praktisk mulig etter dette. Et forslag til lovendringer ble sendt på offentlig høring 22. desember 2011 med høringsfrist 12. februar 2012.

Ettersom den videre prosessen med å etablere et felleseuropeisk kvotesystem er tidskritisk, over-

sendes lovproposisjonen til Stortinget før direktivet er formelt innlemmet i EØS-avtalen. For at Norge skal kunne inngå i det felleseuropeiske kvotesystemet fra 2013 må lovforslaget behandles raskt. Norge vil måtte ferdigstille en tildelingsplan med oversikt over kvotepliktige virksomheter og tildeling av vederlagsfrie kvoter til den enkelte virksomhet i løpet av sommeren 2012 slik at denne kan vurderes av EFTAs overvåkingsorgan. En godkjent norsk plan for tildeling av kvoter vil inngå i det tallgrunnlaget som vil legges til grunn etableringen av kvotesystemet. Den godkjente tildelingsplanen vil dessuten bli lagt til grunn for tildeling av kvoter til den enkelte virksomhet.

Dersom den endelige EØS-komitébeslutningen om innlemmelse av det reviderte kvotedirektivet i EØS-avtalen skulle avvike vesentlig fra den forhandlingsløsningen som er skissert over, vil saken bli fremlagt for Stortinget på nytt.

2 Bakgrunn

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1.1 Innledning

EØS-komiteen forventes i løpet av våren 2012 å fatte beslutning om å innlemme EU-direktiv 2009/29/EF av 23. april 2009 som endrer direktiv 2003/87/EF for å forbedre og utvide EUs kvotesystem (revidert kvotedirektiv) i EØS-avtalen. Innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen nødvendigvis endringer i klimakvoteloven.

Kvotehandling innebærer at det gis adgang til å omsette utslippsrettigheter. Kvoteregulering gir god sikkerhet for oppnåelsen av et fastsatt utslippsmål, ved at det settes et tak på antall kvoter (utslippsrettigheter) som kan være i omsetning innenfor kvotesystemet. Samtidig som kvotehandling er styringseffektivt, vil det også være et kostnadseffektivt virkemiddel. Handel med utslippskvoter har likhetstrekk med avgifter, fordi forurenser stilles overfor en kostnad på forurensende utslipp, enten ved at den kvotepliktige må kjøpe kvoter eller gjennom kostnaden ved å bruke kvoter som alternativt kunne vært solgt. Klimakvotesystemet er et av de viktigste virkemidlene for at Norge skal overholde sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen og for at vi skal nå vårt utslippsmål. Norge har i de internasjonale klimaforhandlingene annonsert en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser i 2020 tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990.

Norge har hatt et kvotesystem for stasjonære virksomheter siden 2005. For perioden 2008-2012

har Norge vært en integrert del av det europeiske kvotesystemet, og vårt nasjonale system er bygget opp i tråd med EUs kvotedirektiv. Luftfartssektoren ble inkludert i kvotesystemet fra 2012. I St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk er det lagt til grunn at Regjeringen ønsker et bredest mulig kvotesystem, med flest mulig deltakende sektorer og land. Innlemmelse av det reviderte kvotedirektivet i EØS-avtalen vil bidra til dette.

EUs kvotesystem er en hjørnestein i den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser. Kvotesystemet omfatter tilsammen 12 000 europeiske virksomheter og 4 000 luftfartøysoperatører fra hele verden. Gjennom EUs kvotesystem går Europa foran i innsatsen for å redusere utslippene av klimagasser. Kvotesystemet setter et tak på de samlede utslippene fra utslippskildene som omfattes av systemet. Kombinert med direktivets regler for gradvise innstramminger i kvotemengden vil kvotesystemet bidra til utslippsreduksjoner i årene som kommer. Gjennom etableringen av kvotesystemet har Europa startet arbeidet med å omstille samfunnet i retning av et lavutslippssamfunn. Det europeiske kvotesystemet gir grunnlag for kostnadseffektive utslippsreduksjoner innenfor industri, kraftverk, petroleum og luftfart. Kvotesystemet er et system med omsettelige utslippstillatelse. Adgangen til å kjøpe og selge utslippstillatelsene kalt klimakvoter, gir en fleksibilitet som sørger for at nødvendig omstilling skjer til lavest mulig kostnad for samfunnet.

2.1.2 Innholdet i EUs kvotedirektiv

Innledning

Rettsakten gjelder for framtidige åtteårsperioder i EUs kvotesystem fra og med 2013. Den første åtteårsperioden er 2013-2020. Direktivet bygger videre på det eksisterende kvotesystemet som følger av det opprinnelige kvotedirektivet (direktiv 2003/87/EF), men er på mange områder betydelig endret. Fra 2013 vil graden av harmonisering mellom de ulike landene som er med i kvotesystemet være større på mange viktige områder. Kvotemengden vil bestemmes samlet for alle land basert på samme beregningsmetodikk. Alle bedrifter innenfor systemet vil få tildelt vederlagsfrie kvoter basert på samme metodikk, uavhengig av i hvilket land de er lokalisert. På samme måte vil en bedrifts lokalisering trolig i liten grad ha betydning for retten til å benytte utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene for å oppfylle kvoteplikten. Medlemsstatene vil få tildelt en viss mengde salgskvoter de kan selge basert på

samme regelverk. Måten salgskvotene selges på vil harmoniseres mellom alle land.

Utvidelse av kvotesystemets omfang

Rettsakten innebærer at kvotesystemet utvides og vil gjelde flere sektorer og flere gasser. Foreløpig inkluderes kun installasjoner hvor Kommisjonen anser at det er mulig å beregne utslippene tilstrekkelig nøyaktig. Dette gjelder CO₂-utslipp fra anlegg for karbonfangst og -lagring (CCS), petrokjemi, ammoniakk, ferrolegering og aluminium, PFK-utslipp fra aluminium, N₂O-utslipp (lystgass) fra salpetersyreproduksjon. De nye industrisektorene representerer en økning på om lag 100 mill.

tonn CO₂-ekvivalenter i året eller ca. 5 % av det samlede omfanget av EUs kvotesystem. Utvidelsen innebærer dermed at om lag 43 % av utslippene i EU omfattes av kvotesystemet. Installasjoner med gjennomsnittlig årlig utslipp på under 25 000 tonn CO₂-ekvivalenter kan unntas kvoteplikt dersom disse virksomhetene underlegges alternative virkemidler for å redusere utslippene. Kvotedirektivets artikkel 24 åpner fortsatt for ensidig inkludering av ytterligere aktiviteter og gasser (såkalt "opt-in"). Utvidelsen av omfang betyr at om lag 50 % av norske utslipp fra 2013 er omfattet av kvotesystemet. I perioden 2008-2012 er om lag 40 % omfattet.

Tabell 2.1 Kvotepliktige aktiviteter fra og med 2013

| Aktiviteter | Kvotepliktige utslipp |
|--|--|
| 1 forbrenning av brensler i virksomheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW (kvoteplikten gjelder likevel ikke forbrenning av brensler i anlegg for forbrenning av farlig og kommunalt avfall) | Karbondioksid (CO ₂) |
| 2 raffinering av mineralolje | Karbondioksid (CO ₂) |
| 3 produksjon av koks | Karbondioksid (CO ₂) |
| 4 røsting og sintring av metallholdig malm (herunder sulfidholdig malm), inkludert pelletisering | Karbondioksid (CO ₂) |
| 5 produksjon av støpejern eller stål (primær- eller sekundærproduksjon), inkludert kontinuerlig støping, med en kapasitet som overstiger 2,5 tonn pr. time | Karbondioksid (CO ₂) |
| 6 produksjon eller bearbeiding av jernholdige metaller (inkludert ferrolegeringer) i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW | Karbondioksid (CO ₂) |
| 7 produksjon av primær aluminium | Karbondioksid (CO ₂) og perfluorkarboner (PFK) |
| 8 produksjon av sekundær aluminium i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW | Karbondioksid (CO ₂) |
| 9 produksjon eller bearbeiding av ikke-jernholdige metaller, inkludert produksjon av legeringer, raffinering/foredling og støping i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt (inkludert reduksjonsmidler) overstiger 20 MW | Karbondioksid (CO ₂) |
| 10 produksjon av sementklinker i rotørovn med en produksjonskapasitet som overstiger 500 tonn pr. døgn eller i andre typer ovner med en produksjonskapasitet som overstiger 50 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 11 produksjon av kalk eller kalsinering av dolomitt eller magnesitt i roterovner eller i andre ovner med en produksjonskapasitet som overstiger 50 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 12 produksjon av glass og glassfiber med en smeltekapasitet som overstiger 20 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |

Tabell 2.1 Kvotepålyktige aktiviteter fra og med 2013

| Aktiviteter | Kvotepålyktige utslipp |
|--|---|
| 13 produksjon av keramiske produkter ved brenning, herunder takstein, murstein, ildfast stein, fliser, steintøy og porselen, med en produksjonskapasitet som overstiger 75 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 14 produksjon av mineralull til isolasjonsmateriale ved bruk av glass, stein eller slagg med en smeltekapasitet som overstiger 20 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 15 tørking eller kalsinering av gips eller produksjon av gipsplater og andre gipsprodukter i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW | Karbondioksid (CO ₂) |
| 16 produksjon av masse fra trevirke eller andre fibermaterialer | Karbondioksid (CO ₂) |
| 17 produksjon av papir eller kartong med en produksjonskapasitet som overstiger 20 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 18 produksjon av sot som omfatter karbonisering av organiske stoffer som for eksempel olje, tjære, rester fra krakking og destillasjon i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW | Karbondioksid (CO ₂) |
| 19 produksjon av salpetersyre | Karbondioksid (CO ₂) og lystgass (N ₂ O) |
| 20 produksjon av adipinsyre | Karbondioksid (CO ₂) og lystgass (N ₂ O) |
| 21 produksjon av glyoksal og glyoksylsyre | Karbondioksid (CO ₂) og lystgass (N ₂ O) |
| 22 produksjon av ammoniakk | Karbondioksid (CO ₂) |
| 23 produksjon av organiske kjemikalier ved krakking, reformering, oksidasjon eller ved lignende prosesser med en produksjonskapasitet som overstiger 100 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 24 produksjon av hydrogen (H ₂) og syntesegass ved reformering eller delvis oksidasjon med en produksjonskapasitet som overstiger 25 tonn pr. døgn | Karbondioksid (CO ₂) |
| 25 produksjon av natriumkarbonat (Na ₂ CO ₃) og natriumbikarbonat (NaHCO ₃) | Karbondioksid (CO ₂) |
| 26 fangst av klimagasser fra kvotepålyktige virksomheter som skal transporteres og lagres i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter | Karbondioksid (CO ₂) |
| 27 transport av klimagasser i rørledninger for lagring i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter | Karbondioksid (CO ₂) |
| 28 lagring av klimagasser i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter | Karbondioksid (CO ₂) |

Samlet kvotemengde

Samlet kvotemengde skal trappes gradvis ned og skal i 2020 være 21 prosent lavere enn 2005-utslippene fra de kvotepålyktige sektorene. Med dette utgangspunktet har EU-kommisjonen beregnet en foreløpig samlet kvotemengde basert på kvote-

mengden for det enkelte land i perioden 2008-2012 og de historiske utslippene fra de nye sektorene som blir inkludert fra og med 2013. I juli 2010 beregnet Kommisjonen en foreløpig kvotemengde basert på alle EU-land sine nasjonale allokeringssplaner. I oktober 2010 ble denne første beslutningen justert for også å ta høyde for nye

sektorer som blir inkludert i systemet fra 2013 (kommisjonsbeslutning 2010/634/EU). Kvotemengden i 2013 ble da satt til 2,039 mrd kvoter. Det brukes en reduksjonsfaktor på 1,74 % slik at kvotemengden i 2020 vil være 21 % under utslippene i 2005. I 2020 vil kvotemengden være redusert til 1,777 mrd kvoter. Inkludering av EFTA-landene i kvotesystemet betyr at den totale kvotemengden må justeres. Beregningen av justeringen vil baseres på samme metodikk som for EU-landene.

Med utgangspunkt i metodikken som er benyttet for å fastsette samlet kvotemengde for EU-landene, er det beregnet at norsk deltakelse i EUs kvotesystem vil øke den felleseuropeiske kvotemengden med 19,3 millioner kvoter i 2013, og 16,9 millioner kvoter i 2020. 16,9 millioner kvoter er om lag 40 % lavere enn de forventede utslippene fra norske kvotepliktige bedrifter i 2020. Dersom utslippene fra norske kvotepliktige bedrifter blir som forventet betyr det at Norge i 2020 bidrar til at de samlede årlige utslippene fra Norge og EU blir om lag 11 millioner tonn lavere enn de ville vært om Norge ikke deltok i dette systemet. Utslippene fra de kvotepliktige virksomhetene i 2005 var på om lag 26 millioner tonn. Det betyr at økningen i den felleseuropeiske kvotemengden i 2020 (som følge av norsk deltakelse i systemet) er om lag 35 % under de norske kvotepliktige virksomhetenes utslipp i 2005.

Kvoterreserve for nye virksomheter/utvidelser

Fem prosent av samlet kvotemengde skal være forbeholdt nye virksomheter og kapasitetsutvidelser, jf. artikkel 10a nr. 7. Tildeling fra den felleseuropeiske reserven vil skje kontinuerlig etter hvert som søknader om tildeling kommer inn. Eventuelt overskytende kvoter i reserven skal selges av medlemsstatene. Det skal ikke tildeles kvoter vederlagsfritt til elektrisitetsproduksjon fra nye virksomheter. Tildeling til eventuelle nye sektorer som inkluderes etter artikkel 24 ("opt in") skal også skje fra kvoterreserven. Norske virksomheter vil kunne søke Klima- og forurensningsdirektoratet om kvoter fra den felles kvoterreserven.

NER 300

Til sammen 5 % av samlet kvotemengde er satt av i en generell kvoterreserve. Av den generelle kvoterreserven er opptil 300 millioner kvoter holdt av for å finansiere nye kommersielle prosjekter innenfor karbonfangst og lagring, samt innovative teknologier innenfor fornybar energi. Første utlysning-

runde er allerede gjennomført. Det er ikke klart når andre utlysningrunde blir gjennomført. Prosjekter i Norge vil kunne søke om midler i andre utlysningrunde på lik linje med prosjekter i EU. Minst en tredjedel av de 300 millionene kvoter som er satt av til ordningen vil fordeles i andre runde. Det vil kunne komme endringer i reglene før andre utlysningrunde. Både prosjekter relatert til karbonfangst og lagring og innovative teknologier knyttet til fornybar energi kan søke om midler fra reserven. Direktivet legger opp til at alle kvoter skal være fordelt til prosjekter før 31. desember 2015.

Harmonisert tildeling

Kvotetildelingen blir harmonisert på EU-nivå. Dette innebærer at virksomhetene vil stå overfor de samme tildelingsreglene uavhengig av hvilket land de ligger i. Medlemsstatenes kompetente organer skal fortsatt forstå det praktiske arbeidet knyttet til tildelingen, og skal dessuten oversende til Kommisjonen en liste over virksomheter som omfattes av direktivet, og en beregning av hvor mange vederlagsfrie kvoter som skal tildeles til hver virksomhet. Dette er den såkalte nasjonale implementeringsplanen (NIM). Klima- og forurensningsdirektoratet vil sende den norske planen til EFTAs overvåkingsorgan (ESA), for vurdering.

Tildelingsprosessen

Norske myndigheter og EU-kommisjonen har ønsket at prosessen for tildeling til norske kvotepliktige virksomheter følger samme tidsskjema som EU. Dette vil på en best mulig måte sikre at Norge blir tildelt den riktige mengden kvoter. Det har derfor vært nødvendig å starte prosessen for tildeling av kvoter før den norske lovgivningen som gjennomfører EU-regelverket er formelt vedtatt av Stortinget. Det vil bli gjennomført en formell søknadsrunde så snart regelverket har trådt i kraft, det vil si når det reviderte kvotedirektivet og tildelingsreglene er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Klima- og forurensningsdirektoratet legger opp til at virksomhetene i sine endelige søknader kort kan bekrefte at de data de allerede har sendt inn i forbindelse med den uformelle søknadsrunden, skal legges til grunn. Hvis det er grunner som tilsier at nye data bør framlegges vil det være muligheter for dette. Klima- og forurensningsdirektoratet vil så basere søknadsbehandlingen på endelig innsendte data. Så lenge data er uendret vil beregnet tildeling i utgangs-

punktet være lik tildelingsberegningene fra den første, uformelle runden.

Klima- og forurensningsdirektoratet foretar en vurdering av om den enkelte virksomhet er berettiget til tildeling av vederlagsfrie kvoter. Klima- og forurensningsdirektoratet beregner deretter en årlig tildeling til hver enkelt virksomhet for perioden 2013-2020.

Klima- og forurensningsdirektoratet skal sende EFTAs overvåkingsorgan en oversikt over alle de eksisterende kvotepliktige virksomhetene i Norge. Videre skal Klima- og forurensningsdirektoratet sende en oversikt over de virksomhetene som er berettiget til tildeling, og tildelingsberegningen for disse virksomhetene (foreløpig tildelingsplan/NIM).

Klima- og forurensningsdirektoratet vil etter den formelle søknadsrunden fatte vedtak om total årlig tildeling av kvoter til den enkelte virksomhet. Vedtakene kan påklages på vanlig måte. Vedtakene skal sammen med listen over kvotepliktige og tildelingsberettigete virksomheter formelt oversendes til EFTAs overvåkingsorgan, som skal vurdere den norske tildelingsplanen/NIM. Slik prosessen er lagt opp i EU-kommisjonens beslutning om tildelingsreglene, kan Kommisjonen avvise tildelingsplanene fra medlemslandene i EU så lenge Kommisjonen mener at forslag til tildeling ikke er i samsvar med regelverket, men Kommisjonen kan ikke fastsette hva tildelingen til hver enkelt virksomhet skal være. Tilsvarende vil gjelde for vurderingene som skal foretas av EFTAs overvåkingsorgan.

Vedtaket om total årlig tildeling vil også kunne bli korrigert dersom EU-kommisjonen fastsetter en felles korrigeringsfaktor etter at tildelingsvedtaket er truffet, jf. direktivets artikkel 10a nr. 5. En slik faktor vil være nødvendig dersom tildelingsberegningene fra de ulike landene overstiger det tilgjengelige antall kvoter som er satt av til vederlagsfri tildeling. Etterfølgende korrigering av tildelingsberegningene ved bruk av denne faktoren, vil ikke kunne påklages.

Reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter varierer avhengig av om virksomheten anses som karbonlekkasjeutsatt. Det er laget en liste over sektorer som anses utsatt for karbonlekkasje, jf. kommisjonsbeslutning 2010/2/EU. Dersom denne listen endres av EU-kommisjonen i løpet av den perioden tildelingsvedtaket gjelder for, vil endringene også bli gjort gjeldende for Norge. Klima- og forurensningsdirektoratet vil i så fall vurdere behov for en omgjøring av tildelingen til de virksomheter som berøres av endringen.

Andel vederlagsfrie kvoter og karbonpriskompensasjon

Direktivets artikler 10a, 10b og 10c inneholder overgangsbestemmelser for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter er derfor gjort tidsbegrensede. Målet er at det ikke skal tildeles vederlagsfrie kvoter i noen sektorer fra 2027, jf. art. 10a nr. 11. Virksomhetene har for øvrig en rett, men ikke en plikt, til å søke om vederlagsfri tildeling.

Når det gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2013-2020 kan virksomhetene deles inn i tre ulike kategorier. Hvilken kategori en virksomhet faller innenfor, avgjør hvor mange kvoter virksomheten skal få tildelt vederlagsfritt:

Den første kategorien dekker energisektoren og anlegg for CO₂-håndtering. Disse aktivitetene får ingen kvoter tildelt vederlagsfritt, jf. artikkel 10a nr. 3. Det er imidlertid noen unntak som gir vederlagsfri tildeling ut i fra graden av integrering av strømmettet, graden av fossilt brennstoff i elektrisitetsproduksjonen og BNP per innbygger, jf. artikkel 10c. Det skal også tildeles vederlagsfrie kvoter til elektrisitetsprodusenter i den grad de leverer høyeffektiv kraftvarme iht. direktiv 2004/8/EF, jf. artikkel 10a nr. 4.

Den andre kategorien omfatter virksomheter i alle andre sektorer som ikke regnes som konkurranseutsatt med stor risiko for karbonlekkasje. Disse selskapene vil fra 2013 få tildelt vederlagsfrie kvoter tilsvarende 80 % av historisk produksjonsnivå og i forhold til den aktuelle referanseverdien (benchmark) som gjelder for bransjen, jevnt synkende til 30 % vederlagsfritt i 2020.

Den tredje kategorien er sektorer som etter nærmere definerte regler regnes som utsatt for karbonlekkasje. Virksomheter innenfor disse sektorene vil over hele perioden 2013-2020 få tildelt kvoter tilsvarende 100 % av historisk produksjonsnivå og i forhold til den aktuelle referanseverdien (benchmark) som gjelder for bransjen. En oversikt over sektorer som er regnet som karbonlekkasjeutsatt er publisert i kommisjonsbeslutning 2010/2/EU. EU-kommisjonen kan årlig legge til nye sektorer til listen dersom de oppfyller kriteriene. Listen revideres hvert femte år. Neste revisjon vil finne sted i 2014. Ved revisjon kan sektorer både bli tatt ut og komme inn på listen.

Et betydelig antall norske bedrifter er regnet som karbonlekkasjeutsatt. Dette gjelder bl.a. bedrifter innenfor sektorene petroleumsvirksomhet, treforedling, metall og sement. For en fullstendig liste over sektorer som regnes som kar-

bonlekkasjeutsatt vises det til kommisjonsbeslutning 2010/2/EU.

Andelen vederlagsfrie kvoter en spesifikk virksomhet vil motta i forhold til faktiske utslipp vil – i tillegg til kategoriene over – avhenge av utvikling i produksjonsnivå fra basisperioden, og ikke minst av utslippsnivå i forhold til den fastsatte standard. En virksomhets elektrisitetsproduksjon vil for eksempel normalt ikke kvalifisere for tildeling av gratiskvoter, selv om virksomheten er regnet for å være utsatt for karbonlekkasje.

Direktivets artikkel 10a nr. 6 pålegger videre Kommisjonen å utarbeide retningslinjer i statsstøtteregulverket som åpner for at et land kan gi særlig karbonlekkasjeutsatte virksomheter kompensasjon for økningen i kraftprisene som forventes som et resultat av økte karbonkostnader knyttet til produksjon av fossil energi. Disse reglene er foreløpig ikke klare. Det er opp til hvert enkelt land om de ønsker å gi slik støtte. Nevnte ordninger skal gjennomgås på nytt i lys av en eventuell fremtidig internasjonal klimaavtale.

Tildelingsregler

Hvert år skal virksomhetene levere klimakvoter til oppgjør tilsvarende sine kvotepliktige utslipp det foregående året. En viss andel kvoter tildeles virksomhetene vederlagsfritt. Reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter vil være harmonisert i hele EU. Det vil også bli fastsatt en total kvotemengde for hele EU, som skal reduseres gradvis hvert år. Tildelingen til de kvotepliktige virksomhetene vil også bli gradvis redusert, med unntak av tildelingen til virksomheter som anses utsatt for karbonlekkasje: Disse vil i utgangspunktet få en fast årlig tildeling i hele kvoteperioden fram til 2020.

Tildelingsreglene er detaljert i EU-kommisjonens beslutning av 27. april 2011 om tildeling av vederlagsfrie kvoter (kommisjonsbeslutning 2011/278/EU) og i flere detaljerte veiledningsdokumenter. Klima- og forurensningsdirektoratet har utarbeidet en veileder basert på denne beslutningen og veiledere utarbeidet av EU-kommisjonen (<http://www.klif.no/publikasjoner/2826/ta2826.pdf>).

Tildelingsreglene for norske kvotepliktige virksomheter vil samsvare med tildelingsreglene som gjelder i EU.

Bedriften skal dele inn virksomheten i delinstallasjoner. Den årlige tildelingen til en virksomhet skal først beregnes pr. delinstallasjon. Deretter summeres disse beregningene til en total tildeling til virksomheten.

En delinstallasjon er alle inn- og utgående strømmer og tilhørende utslipp som faller inn under én av fire mulige tildelingsmetoder.

Delinstallasjoner kan deles inn i fire typer:

1. Delinstallasjon med utslippsstandard for produkt

Tildeling av kvoter skal som hovedregel beregnes på grunnlag av utslippsstandard for produkt. Denne tildelingsmetoden skal dermed benyttes for alle produkter som det er fastsatt utslippsstandard for. For en oversikt over utslippsstandardene for ulike produkter, se Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

2. Delinstallasjon med utslippsstandard for varme

For delinstallasjoner hvor det ikke finnes utslippsstandard for produkt, og hvor delinstallasjonene inneholder strømmer med målbar varme, skal tildelingen beregnes på grunnlag av utslippsstandard for varme. For en nærmere gjennomgang av metoden, se Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

3. Delinstallasjon med utslippsstandard for brensel

For delinstallasjoner hvor det ikke finnes utslippsstandard for produkt, og hvor delinstallasjonene ikke inneholder strømmer med målbar varme, skal tildelingen beregnes på grunnlag av utslippsstandard for brensel. For en nærmere gjennomgang av metoden, se Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

4. Delinstallasjon med prosessutslipp

For delinstallasjoner hvor det ikke finnes utslippsstandard for produkt, varme eller brensel, skal tildelingen beregnes på grunnlag av prosessutslipp. For en nærmere gjennomgang av metoden, se Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

Generelt om tildelingsreglene

Ved beregningen av tildeling til de ulike delinstallasjonene i en virksomhet må utslippsstandarden multipliseres med et historisk aktivitetsnivå. Historisk aktivitetsnivå for hver delinstallasjon beregnes på grunnlag av en basisperiode. Basisperioden skal være perioden fra 1. januar 2005 til 31. desember 2008, eller fra 1. januar 2009 til 31. desember 2010, dersom aktivitetsnivået for den sistnevnte perioden er høyere. Samme basis-

periode skal benyttes for alle delinstallasjoner i en virksomhet.

Det historiske aktivitetsnivået for delinstallasjoner med utslippsstandard for produkt, er medianen av virksomhetens årlige produksjon av produktet i basisperioden. Enheten for det historiske aktivitetsnivået er gitt i vedlegg 1. Det historiske aktivitetsnivået for raffinering, dampkraking og produksjon av kalk, dolomitt, aromater, hydrogen, syntesegass og etylenoksid/etylenglykol skal bestemmes ved en alternativ metode, se Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

Det historiske aktivitetsnivået for delinstallasjoner med utslippsstandard for varme i basisperioden, er medianen av årlig historisk import av målbar varme fra en annen kvotepliktig virksomhet og/eller produksjonen av målbar varme som forbrukes av virksomheten selv og/eller overføres til en annen virksomhet eller enhet som ikke er kvotepliktig. Det historiske aktivitetsnivået for delinstallasjoner med utslippsstandard for varme skal uttrykkes som TJ pr. år. For en nærmere gjennomgang av regler om tildeling av kvoter ved overføring av målbar varme mellom virksomheter, se Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

Det er egne regler for tildeling til kapasitetsutvidelser som har skjedd etter 30. juni 2011 og ny virksomhet. Disse vil kunne søke om å få tildelt vederlagsfrie kvoter fra kvoterreserven.

Da det er ulike regler for tildeling til eksisterende virksomheter og nye og utvidede virksomheter, må det etableres et skille mellom eksisterende og ny virksomhet.

En ”eksisterende virksomhet” er en kvotepliktig virksomhet som har utført aktivitet nevnt i forskriftsforslagets § 1-1 siden før 30. juni 2011, og har fått tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningsloven § 11 annet ledd før dette tidspunktet. En virksomhet som (1) har utført aktivitet nevnt i § 1-1 siden før 30. juni 2011, og (2) har fått tillatelse etter forurensningsloven § 11 første ledd før 30. juni 2011 eller er regulert i forskrift gitt i medhold av forurensningsloven § 9, skal også regnes som eksisterende.

En ”ny virksomhet” er en kvotepliktig virksomhet som starter aktivitet nevnt i forskriftsforslagets § 1-1 etter 30. juni, eller har utført aktivitet nevnt i § 1-1 siden før 30. juni 2011, men som har oppstart av normal drift etter dette tidspunktet.

Tildelingen kan reduseres dersom virksomheten blir nedlagt eller delvis nedlagt, eller har en vesentlig kapasitetsreduksjon i løpet av kvoteperioden. En virksomhet skal anses som nedlagt dersom virksomhetens ordinære utslipstillatelse

eller tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningsloven er utløpt eller er trukket tilbake, drift ved virksomheten er teknisk umulig, eller hvor virksomheten tidligere har vært i drift og ikke kan dokumentere at driften vil gjenopptas senest innen 6 måneder. Klima- og forurensningsdirektoratet kan i enkelte særlige tilfeller utvide denne perioden til 18 måneder.

Det tildeles ikke kvoter til en virksomhet fra og med året etter nedleggelsen. Klima- og forurensningsdirektoratet kan utsette utdeling av kvoter til virksomheter som er nedlagt, med mindre virksomheten kan dokumentere at driften vil gjenopptas.

En virksomhet skal anses som delvis nedlagt dersom det årlige aktivitetsnivået i et gitt år ved en delinstallasjon er redusert med minst 50 prosent sammenlignet med opprinnelig aktivitetsnivå og dersom

- a) tildelingen til delinstallasjonen er minst 30 prosent av den totale årlige tildelingen til virksomheten, eller
- b) tildelingen til delinstallasjonen er mer enn 50 000 kvoter årlig,

Tildeling av kvoter til en virksomhet som delvis legges ned, skal justeres det påfølgende året etter at den delvise nedleggelsen ble iverksatt, eller fra 2013, såfremt den delvise nedleggelsen fant sted før 1. januar 2013. Hvor mye tildelingen skal reduseres, avhenger av den delvise nedleggelsens omfang. For en nærmere gjennomgang av justeringen, se forskriftsforslagets delkapittel 3.4 og Klima- og forurensningsdirektoratet sin veileder.

Fordeling av salgsinntekter mellom land

I henhold til kvotedirektivets artikkel 10 nr. 2 skal 88 prosent av kvotene som selges fordeles mellom medlemsstatene iht. medlemsstatenes relative andeler av utslippene i 2005, eller gjennomsnittlige utslipp i perioden 2005-2007 dersom dette er høyere. 10 prosent av kvotene som skal selges fordeles mellom medlemsstatene ut i fra solidaritets-hensyn og vekst, jf. kvotedirektivets Vedlegg IIa. 2 prosent av salgskvotene vil bli gitt til land hvis klimagassutslipp i 2005 var minst 20 % lavere enn utslippene landet hadde i basisåret i Kyotoprotokollen, jf. kvotedirektivets Vedlegg IIb. (Basisåret er 1990 for de fleste stater, inkludert Norge). Den totale mengden salgskvoter i systemet vil bli bestemt når den totale mengden vederlagsfrie kvoter er fastlagt. Det betyr at også en eventuell korreksjonsfaktor i henhold til direktivets artikkel

10a nr. 5 må være bestemt før mengden salgskvoter er klar.

Bruk av inntekter fra salg

I henhold til kvotedirektivets artikkel 10 nr. 3 oppfordres minst 50 prosent av inntektene fra salg av kvoter brukt til å redusere utslipp, forskning, fremme fornybar energi, CO₂-håndtering, fond for energieffektivitet, fornybar energi i utviklingsland, avskoging etc. Landenes bruk av inntektene fra salg skal notifiseres til Kommisjonen. Budsjettspørsmål ligger utenfor EØS-avtalen. I forhandlingene med EU-kommisjonen er det enighet om at artikkel 10 nr. 3 holdes utenfor EØS-avtalen. EFTA-landene vil dermed få unntak fra denne bestemmelsen når det gjelder stasjonære installasjoner. Tilsvarende gjelder den tilhørende rapporteringsplikten.

Oppgjør av kvoteplikten

Virksomhetene skal innen 30. april hvert år innlevere kvoter til oppgjør for kvoteplikten. Antallet kvoter som innleveres skal tilsvare verifiserte utslipp foregående år. Etter nærmere bestemte begrensninger kan det også leveres inn ulike typer kreditter til oppgjør for kvoteplikten.

Forholdet mellom EUs kvotesystem og Kyotoprotokollen

I perioden 2008-2012 er det en direkte kobling mellom EUs kvotesystem og Kyotoprotokollen. Hver EU-kvotestruktur (EUA) er koblet direkte til en Kyotokvote (AAU) som er gyldig til oppgjør for statens utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen.

På FNs Klimakonferanse i Durban i desember 2011 ble det bestemt at det vil bli en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen, fra 1. januar 2013. En ny forpliktelsesperiode skal formelt vedtas i 2012. Det er derfor ennå uklart om og eventuelt hvordan EUs kvotesystem skal kobles sammen med en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen.

Hvorvidt EUs kvotesystem er koblet sammen med Kyotoprotokollen eller ikke, har ingen konsekvenser for de kvotepliktige virksomhetene.

Kvoter fra de prosjektbaserte mekanismene CDM og JI Innledning

Fra 2013 vil det være felles regler om bruken av utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og Felles gjennomføring (JI), som

gitt i Kyotoprotokollen. Innenfor visse rammer er det adgang til å bruke utslippsenheter fra CDM og JI, såkalte Certified Emission Reductions (CERs) og Emission Reduction Units (ERUs), til oppgjør for kvoteplikten. Hvor mange utslippsenheter hver virksomhet vil ha anledning til å benytte vil kunne variere, blant annet ut fra hvor stor adgang den enkelte stat har gitt sine virksomheter i perioden 2008-2012. Den totale bruken av utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene skal ikke overstige halvparten av de utslippsreduksjonene som skal utløses innenfor de aktuelle sektorene fram mot 2020. Restriksjonene på bruken av utslippsenheter fra CDM/JI skal sikre at det også utløses utslippsreduksjoner innenfor EU.

Kvantitative begrensninger på bruk av kvoter fra de prosjektbaserte mekanismene

De utslippsenhetene fra CDM/JI som var tillatt brukt, men som ikke ble levert, i perioden 2008-2012, skal kunne brukes i perioden 2013-2020, jf. art. 11a nr. 1. Taket på bruk av utslippsenheter fra CDM/JI for den enkelte virksomhet i perioden 2008-2012 gjøres på denne måten om til et tak som gjelder for perioden 2008-2020. Samtidig settes det et samlet tak på den totale bruken av utslippsenheter. Direktivet legger opp til at adgangen for den enkelte virksomhet kan økes noe etter gitte regler dersom det er rom for det innenfor det totale taket.

Detaljerte regler om bruken av utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene vil bli vedtatt på et senere tidspunkt. Det er derfor for tidlig å si nøyaktig hvordan de nye reglene vil slå ut. Nye virksomheter som ikke hadde rett til å bruke utslippsenheter fra CDM/JI i perioden 2008-2012 skal få tillatelse til å levere slike enheter tilsvarende minst 4,5 % av sine verifiserte utslipp i perioden 2013-2020. De kvotepliktige luftfartøysoperatørene skal få tillatelse til å levere utslippsenheter fra CDM/JI tilsvarende minst 1,5 % av sine verifiserte utslipp i perioden 2013-2020. Formålet er å sikre at bruken av utslippsenheter fra CDM/JI ikke overstiger 50 % av den samlede utslippsreduksjonen som kreves fra 2005.

Veksling av kreditter i kvoter som er gyldige i EU ETS fra 2013

Utslippsenheter fra CDM/JI kan ikke leveres direkte til oppgjør for kvoteplikten. Utslippsenhetene må først veksles inn i kvoter som er gyldige for bruk i EUs kvotesystem etter 2013. Den kvote-

pliktige kan veksle følgende typer utslippsenheter inn i kvoter som er gyldige for bruk i EUs kvotesystem etter 2013:

- a. Utslippsenheter (CER og ERU) fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene som stammer fra utslippsreduksjoner skjedd før 2013 kan veksles inn fram til 31. mars 2015
- b. Utslippsenheter (CER og ERU) fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene fra prosjekter som er registrert før 2013
- c. Utslippsenheter (CER) som skjer fra 2013 fra nye prosjekter som startes fra 2013 fra land som er på FNs liste over verdens minst utviklede land (LDC)

Denne vekslingsretten er oppad begrenset til det antall utslippsenheter den kvotepliktige har rett til å levere til oppgjør for kvoteplikten i perioden 2013-2020 etter artikkel 11a nr. 8. Den kvotepliktige kan med andre ord ikke veksle flere kvoter enn den har adgang til å levere til oppgjør for kvoteplikten.

Kreditter fra avtaler med tredjeland

Utslippsenheter fra utslippsreducerende aktiviteter etter avtale med tredjeland kan brukes til oppgjør for kvoteplikten i henhold til regler gitt i EUs kvotedirektiv (direktiv 2003/87/EF) artikkel 11a nr. 5.

Ved oppnådd enighet om en internasjonal klimaavtale, kan kun utslippsenheter fra prosjekter i land utenfor EØS som har ratifisert avtalen brukes til oppgjør for kvoteplikten.

Kreditter fra prosjekter i land innenfor kvotesystemet i sektorer utenfor kvotesystemet

Det åpnes for at kreditter fra prosjekter i land innenfor kvotesystemet i sektorer som er utenfor kvotesystemet kan brukes til oppgjør for kvoteplikten, jf. artikkel 24a nr. 1 i direktivet.

Kvalitetskriterier

Direktivet åpner for at det fra 1. januar 2012 kan vedtas egne kriterier som må være oppfylt for utslippsenheter som skal kunne brukes til oppgjør for kvoteplikten.

Forordning (EU) nr. 550/2011 forbyr fra 1. januar 2013 bruk av kreditter fra prosjekter som reduserer utslipp av HFK23 og prosjekter som

reduserer utslipp av N₂O fra produksjon av adipinsyre. Utslippsenheter som stammer fra reduksjoner fra før 2013 i eksisterende prosjekter kan brukes til oppgjør for kvoteplikt for utslipp i 2012. Det vil kunne bli vedtatt ytterligere begrensninger på et senere tidspunkt.

Revidering av kvotesystemet

Direktivet åpner for revidering av direktivet når EU godkjenner en internasjonal klimaavtale. En eventuell revidering skal skje etter at det er utarbeidet en rapport med vurderinger av konsekvenser av EU-kommisjonen. Det åpnes også for å inkludere ytterligere sektorer hvis det blir bedrede metoder for overvåkning av utslipp av klimagasser.

Sammenkobling (linking) av EUs kvotesystem med andre kvotesystemer

Kommisjonen vil legge til rette for gjensidig godkjenning av kvoter mellom EU-systemet og andre kvotesystemer som har et samlet utslippstak. Sammenkobling av kvotesystemer vil kunne føre til mer kostnadseffektive utslippsreduksjoner.

Øvrige rettsakter av betydning for kvotesystemet

Kommisjonsforordning (EU) nr. 920/2010 (Den fjerde registerforordningen)

I henhold til artikkel 19 nr. 1 i det reviderte kvotedirektivet skal kvotene i det felleseuropeiske kvotesystemet holdes i et felleseuropeisk register, kalt Union Registry. Dette felleseuropeiske registeret er opprettet gjennom Den fjerde registerforordningen, forordning (EU) nr. 920/2010. Forordningen innebærer at alle kvoteregistre i EUs kvotesystem fra 2012 vil konsolideres på en felles IT-teknisk plattform driftet av EU-kommisjonen.

Registerforordningen er primært en omfattende teknisk regulering av nasjonale kvoteregistre som skal sikre at bestemmelsene i kvotedirektivet (2003/87/EF) blir fulgt opp på en ensartet og sikker måte. Kvote-registeret inneholder konti som bl.a. eies av kvotepliktige (pålagt) og ikke-kvotepliktige (frivillig). I tillegg eier statene et antall konti. Vederlagsfrie kvoter til de kvotepliktige virksomhetene deles ut på de kvotepliktiges konti. All handel med kvoter skjer gjennom kvote-registeret, og kvote-registeret fungerer i praksis som en internettbank.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 1193/2011 (Den femte registerforordningen)

Den femte registerforordningen utdyper innholdet i Den fjerde registerforordningen, og innfører en del ytterligere sikkerhetstiltak.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 1031/2010 om auksjonering av klimakvoter

I et kvotesystem er det behov for regler om hvordan kvotene skal gjøres tilgjengelig for de kvotepliktige. Ifølge kvotedirektivet skal auksjonering være det grunnleggende prinsippet for fordeling av utslippskvoter. Dette innebærer at alle kvoter som ikke tildeles vederlagsfritt etter direktivets regler, skal auksjoneres, det vil si at kvotene selges til høystbydende gjennom auksjonsprinsippet. Det skal etableres en felles auksjonsplattform (elektronisk kjøpsportal) som skal gjøre kvotene tilgjengelig i markedet.

Forordning om overvåking og rapportering av utslipp og forordning om akkreditering og verifikasjon

EU vil i løpet av 2012 vedta én forordning om beregning og rapportering av kvotepliktige utslipp (M og R) og én forordning om akkreditering og verifikasjon (A og V). Forordningene vil gi regler for overvåking av utslipp, rapportering av utslipp, samt verifikasjon av utslippsrapporter. Forordningene vil tre i kraft i EU 1. januar 2013. Forordningene er foreløpig vurdert som EØS-relevante og det tas sikte på innlemmelse i EØS-avtalen når regelverket er vedtatt i EU.

2.2 Innholdet i EØS-komiteébeslutningen

Det tas sikte på å innlemme EUs reviderte kvotedirektiv i EØS-avtalen gjennom EØS-komiteébeslutning senest i løpet av august 2012. Det tas sikte på at EØS-komiteébeslutningen samtidig skal innlemme følgende rettsakter:

- Kommisjonsbeslutning 2010/2/EU av 24. desember 2009 om fastsettelsen av en liste av sektorer som anses utsatt for karbonlekkasje
- Kommisjonsbeslutning 2010/345/EU av 8. juni 2010 som endrer beslutning 2007/589/EF angående retningslinjer for måling og rapportering av klimagasser i forbindelse med CO₂-håndtering
- Kommisjonsbeslutning 2010/670/EU av 3. november 2010 om en kvotereserve til fremme

av CO₂-håndtering og innovative fornybarprosjekter

- Kommisjonsforordning (EU) nr. 1031/2010 av 12. november 2010 om auksjonering av klimakvoter (auksjoneringsforordningen)
- Kommisjonsbeslutning 2011/278/EU av 27. april 2011 om tildeling av vederlagsfrie kvoter (benchmarkbeslutningen)
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 550/2011 av 7. juni 2011 om kvalitetskriterier for bruk av prosjektbaserte kvoter under direktiv 2003/87/EF
- Kommisjonsbeslutning 2011/540/EU av 18. august 2011 om endring av beslutning 2007/589/EF angående retningslinjer for overvåking og rapportering av klimagassutslipp fra nye sektorer og gasser

Den fjerde registerforordningen – forordning (EU) nr. 920/2010 ble innlemmet i EØS-avtalen gjennom EØS-komiteébeslutning nr. 156/2011 av 2. desember 2011.

Den femte registerforordningen (EU) nr 1193/2011 anses EØS-relevant og akseptabel, men det kan ikke formelt åpnes for innlemmelse i EØS-avtalen før alle EFTA-statene har tatt stilling til spørsmålet om EØS-relevans.

Norge har deltatt både i EUs komitologiprosesser gjennom Climate Change Committee (CCC) og Working Group 3 (WG3) under CCC, samt i den tekniske arbeidsgruppen (TWG) etablert under WG3 ut fra forhandlingsmandater gitt av regjeringen. Norske forhandlingsposisjoner koordineres med Island og Liechtenstein. Det er avholdt forhandlingsmøter med Kommisjonen der ulike tilpasninger er blitt diskutert.

Det forhandles om innlemmelse av EUs reviderte kvotedirektiv basert på en harmonisert løsning. Den innebærer for det alt vesentlige innlemmelse uten substansielle tilpasninger slik at Norge og EFTA-statene kan inngå i det felleseuropeiske kvotesystemet på like vilkår som EUs medlemsstater. Det legges opp til et materielt unntak fra direktivets artikkel 10 nr. 3. Bestemmelsen gir føringer for bruken av statens inntekter fra salg av klimakvoter under auksjoneringsforordningen. Budsjettspørsmål omfattes ikke av EØS-avtalen, og det legges derfor opp til at bestemmelsen ikke innlemmes i EØS-avtalen sammen med resten av direktivet. I denne forbindelse legges det også opp til et unntak fra kravet om at bruken av salgsinntektene skal rapporteres til Kommisjonen.

Som ved innlemmelsen av luftfartskvotedirektivet er det – til tross for at det legges opp til at direktivet i det alt vesentlige innlemmes uten

materielle tilpasninger – nødvendig med enkelte tekniske tilpasninger for å sikre at systemet er i overensstemmelse med to-pilarstrukturen i EØS-avtalen. Dette innebærer blant annet at Kommisjonen ikke kan få overdratt myndighet til å fatte beslutninger med direkte virkning for norske rettssubjekter. I tråd med det som er vanlig i EØS-avtalen, vil EFTA-statene forholde seg til EFTAs overvåkingsorgan i stedet for Kommisjonen ved for eksempel godkjenning av tildelingsvedtak etter direktivets artikkel 11 og årlig rapportering etter artikkel 21.

Når det gjelder auksjoneringsforordningen tas det sikte på å fremforhandle en tilpasning som sikrer at EFTA-statenes kan delta i den felleseuropeiske auksjoneringsplattformen på like vilkår.

Tilpasninger til forordning (EU) nr. 920/2010 (Den fjerde registerforordningen) og øvrig detaljert regelverk anses ikke nødvendig.

3 Høringen av lovforslaget

3.1 Høringsinstansene

Miljøverndepartementet sendte 22. desember 2011 et notat med forslag til endringer i klimavoteloven på høring. Høringsfristen ble satt til 12. februar 2012.

Forslaget ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene
Sametinget
Klima- og forurensningsdirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Skattedirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Konkurransetilsynet
Avinor AS
Statistisk Sentralbyrå
Forbrukerrådet
Statens institutt for forbruksforskning
Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)
Enova SF
Statkraft SF
Direktoratet for naturforvaltning
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Direktoratet for forvaltning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi
Datatilsynet
Finanstilsynet
Norges forskningsråd

CICERO Senter for klimaforskning
ECON Analyse
Frichsenteret
Samfunns- og næringslivsforskning
SINTEF
Norsk institutt for luftforskning
Norsk institutt for naturforskning
Norsk institutt for skog og landskap
Norsk institutt for vannforskning
Meteorologisk institutt
Transportøkonomisk institutt
Teknologisk Institutt (TI)
Østlandsforskning
Østfoldforskning
Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)
KanEnergi
Det Norske Veritas (DNV)
Norsk Energi
Institutt for energiteknikk
Fridtjof Nansen Institute
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi,
Universitetet i Oslo
Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Naturvernforbundet
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
Norges Miljøvernforbund
Zero Emission Resource Organization
Verdens Naturfond WWF Norge
Fremtiden i våre hender
Greenpeace Norge
Worldwatch Institute Norden
Forum for utvikling og miljø
Europabevegelsen i Norge
Nei til EU
Næringslivets Hovedorganisasjon
NHO-luftfart
Norsk Industri
Oljeindustriens Landsforening (OLF)
Avfall Norge
Energi Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Industri Energi
Landsorganisasjonen i Norge
Akademikerne
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
KS Bedrift
Norsk Fjernvarme
Finansnæringens fellesorganisasjon
Oslo Børs ASA
Norges Bank

Norsk Petroleumsinstitutt
Alcoa Mosjøen, Mosjøen anode
Alcoa Lista
Elkem ASA Bremanger
Elkem Bjølvefossen
Elkem Salten
Elkem Thamshavn AS
ERAMET NORWAY AS, Porsgrunn
ERAMET NORWAY AS, Sauda
Wacker Chemicals Norway AS Holla Metall
FESIL ASA Rana Metall
Finnfjord AS
Hydro Aluminium AS Høyanger
Hydro Aluminium AS Karmøy
Hydro Aluminium AS Sunndal
Hydro Aluminium AS Årdal, Årdal Karbon
Hydro Aluminium AS Årdal, Årdal Metallverk
ROCKWOOL AS, Moss
ROCKWOOL AS, Trondheim
Sør-Norge Aluminium
Eramet Norway Kvinesdal AS
Eramet Titan & Iron AS
Vale Manganese Norway
Hafslund ASA
Saint Gobain Ceramic Materials Lillesand
Boliden Odda AS
British Petroleum Norge AS
Conoco Phillips Skandinavia
Gassco AS, Kårstø
Marathon Petroleum Company
Statoil Petroleum ASA
Mo Fjernvarme AS
Naturkraft AS, Kårstø
Skangass AS
SMA Mineral Magnesia AS
Statoil ASA Stureterminalen
Bodø Siljeoljefabrikk AS
Egersund Sildeoljefabrikk AS
FREVAR KF
Karmsund Fiskemel AS
Måløy Sildeoljefabrikk AS, Deknepollen
Norgips as
Oslo kommune Energigjenvinningsetaten
Skretting AS
Vadsø Sildoljefabrikk as
Vedde AS
Øra Næring AS
Østfold Energi
Weber Leca Rælingen
Agder Energi Varme AS – Kristiansand
Glava AS Produksjon, Askim
Glava AS Produksjon, Stjørdal
Glomma Papp
Hafslund Miljøenergi, avd. Bio-El Fredrikstad
Lyse Neo AS
INEOS Bamble AS
Ineos Norge AS, Rafnes
Ineos Norge AS, Porsgrunn
Noretyl AS, Rafnes
Statoil ASA Mongstad
Esso Norge AS, Slagentangen
Norfra kalk
Statoil ASA, Tjeldbergodden Metanolfabrikk
Yara ASA, Glomfjord
Yara ASA, Porsgrunn
Hellefoss AS
Nordic Paper, Greåker
Peterson Paper & Board AS Ranheim
Rygene-Smith & Thommesen
SCA Hygiene Products
Vafos
Verdalskalk AS
3B-Fibreglas
Celsa Armeringsstål AS
Dynea AS, Lillestrøm fabrikker
GE Healthcare AS, Lindesnes Fabrikker
Kronos Titan
SMA Mineral AS
BKK Produksjon AS
Gassnor AS
Statnet – Reservekraft
Statkraft Varme
Wienerberger AS, Bratsberg Teglverk
Borregard Industries Ltd
Huhtamaki
Hunfos Fabrikker
Huntonitt AS
Hurum Energigjenvinning
Hurum Paper Mill
Larvik Cell
Norske Skog ASA – Follum
Norske Skog ASA – Saugbrugs
Norske Skog ASA – Skogn
Peterson Linerboard AS Moss
Södra Cell - Folla AS
Södra Cell - Tofte AS
BKK Varme AS
Drammen Fjernvarme AS
Eidsiva Bioenergi Hamar
Fortum Fjernvarme AS
Hønefoss Fjernvarme
Norcem AS, Brevik
Norcem AS, Kjøpsvik
Oslo Lufthavn Gardermoen
Tafjord Kraftvarme
Norske Shell AS
ExxonMobil Exploration & Production Norway AS
Gassco AS, Kollsnes
Talisman Energy Norge AS

Hafslund fjernvarme
Hafslund Miljøenergi AS avd. Borregaard waste to energy
Nordmøre Energigjenvinning KS
BIR Avfallsenergi
Returkraft AS
Forus Energigjenvinning

Det kom inn 16 høringsuttalelser. Følgende instanser hadde realitetsmerknader til høringsnotatet:

Avfall Norge
Borregaard
Elkem
Energi Norge
Eramet
Fesil
Finansdepartementet
Finanstilsynet
Finnfjord
Hovedorganisasjonen Virke
Konkurransetilsynet
KS Bedrift Avfall
Nei til EU
Norges naturvernforbund
Norsk energigassforening
Norsk fjernvarmeforening
Norsk Industri
Oljedirektoratet
Oljeindustriens landsforening
Statistisk Sentralbyrå (SSB)
Statoil
Wacker Holla

3.2 Merknader fra høringsinstansene

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til at det reviderte kvotedirektivet innlemmes i EØS-avtalen uten materielle tilpasninger. En rekke instanser (*Elkem, Eramet, Fesil, Finnfjord, Norsk Industri, Oljeindustriens landsforening, Wacker Holla,*) understreker viktigheten av lik tolkning av regelverket i Norge og i EU. Nei til EU uttrykker seg imidlertid negativt til harmonisering med EU under henvisning til at Norge mister politisk handlefrihet og at oppnåelsen av norske klimamål blir vanskeligere.

Flere instanser (*Norsk energigassforening, Oljedirektoratet, Oljeindustriens landsforening, Statoil*) tar opp spørsmålet om kvotesystemets kompleksitet og detaljfokus, og påpeker at det er betydelige administrative kostnader ved deltakelse i kvotesystemet.

Flere instanser (*Elkem, Eramet, Fesil, Finnfjord, Norsk Industri og Wacker Holla*) tar opp

spørsmålet om utvidelser, og understreker viktigheten av forutsigbarhet i tildelingen for planlagte utvidelser og bygging av ny kapasitet.

Norsk industri og Naturvernforbundet er begge opptatt av at inntekter fra auksjonering av klimakvoter øremerkes klimatiltak, selv om den relevante bestemmelsen i klimavotedirektivet faller utenfor EØS-avtalen.

Nei til EU støtter imidlertid unntak fra direktivets bestemmelser om øremerking av salgsinntekter da det er åpenbart at budsjettspørsmål ikke er omfattet av EØS-avtalen.

Konkurransetilsynet påpeker at auksjonering av klimakvoter bør gjøres på en måte som hindrer ulovlig samarbeid mellom bedriftene i strid med konkurranseregelverket.

Finanstilsynet opplyser om at klimakvoter – i motsetning til klimakvotederivater – ikke vil være å anse som finansielle instrumenter etter verdipapirhandelsloven, og legger til grunn at de foreslåtte endringene i klimavoteloven ikke endrer rammebetingelsene for klimakvotemarkedet og derivatmarkedet. De viser samtidig til at det foreligger et forslag fra Europakommisjonen som lar klimakvoter bli omfattet av definisjonen av finansielle instrumenter i MiFiD (verdipapirmarkedsdirektivet).

Naturvernforbundet er opptatt av klimaeffekten av kvotesystemet og at kvotesystemet skal bidra til faktiske klimagassreduksjoner på kort og lang sikt, og har en rekke forslag til forbedringer, blant annet at petroleumsvirksomheten tas ut av oversikten over karbonlekkasjeutsatt industri, at kvalitetskravene til kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) skjerpes, samt en rekke andre forslag som ikke er direkte knyttet til nasjonal gjennomføring av EUs reviderte kvotedirektiv.

Norsk Industri støtter at en større del av det materielle innholdet flyttes fra lov til forskrift, og har konkrete forslag til endring av lovteksten. Lovforslagets § 5 foreslås forenklet, mens det foreslås et tillegg til lovforslagets § 6 om taushetsbelagte opplysninger.

Flere instanser (*Elkem, Eramet, Fesil, Finnfjord, Norsk Industri og Wacker Holla*) tar opp spørsmålet om karbonpriskompensasjon, og mener det er viktig at Norge – av hensyn til norsk industris konkurransevne – fullt ut utnytter EU-reglene som vil åpne for at virksomheter som anses utsatt for karbonlekkasje kan få kompensasjon for økningen i strømprisen som følge av etableringen av kvotesystemet. *Hovedorganisasjonen Virke* er imidlertid kritisk til etablering av en ordning for å kompensere virksomhetene for en økning i strømprisen under henvisning til at en

økning i prisen på fossil energi er hovedhensikten med hele kvotesystemet.

Hovedorganisasjonen Virke er for øvrig også negativ til forskjellsbehandling mellom ulike sektorer med hensyn til tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Norsk energigassforening er kritisk til at flere enheter som hver for seg ikke overstiger terskelverdien for deltakelse i kvotesystemet blir sett i sammenheng i tilfeller hvor enhetene inngår i et fjernvarmenett. Energigassforeningen ber for øvrig om at CO₂-avgiften fjernes for kvotepliktige virksomheter.

Statoil er opptatt av samordning når det gjelder reglene for bruk av utslippsenheter fra de prosjektbaserte mekanismene, nærmere bestemt de norske reglene som gjelder for perioden 2008–2012 og de nye, harmoniserte reglene som gjelder fra 2013. Statoil ber dessuten om tett dialog med myndighetene når det gjelder nasjonal gjennomføring av nye regler om overvåking og rapportering av utslipp.

Oljedirektoratet og Oljeindustriens landsforening (OLF) er også opptatt av reglene om overvåking og rapportering. OLF ber om at forordning om overvåking og rapportering gjennomføres i norsk rett på en måte som ikke skaper dobbeltarbeid for operatørene. Oljedirektoratet peker på at det er dyrere med overvåking av klimagassutslipp offshore, og viser til at det må foretas kost/nyttevurderinger av omfanget av måling og kontroll i petroleumsvirksomheten, og er opptatt av at det gjøres tilpasninger som gjør det mulig å videreføre allerede eksisterende ordninger for måling og kontroll i petroleumsvirksomheten.

Oljedirektoratet fraråder at det innføres krav om uavhengig tredjepartsverifikasjon av utslippsrapporter fra petroleumsvirksomheten da dette ikke vil gi økt målenøyaktighet eller bedre kontroll. Oljedirektoratet kommenterer også reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter, og peker på at det tildeles kvoter til direkte drevet utstyr, men ikke utstyr som driver generatorer som lager elektrisk energi.

Oljeindustriens landsforening er også kritisk til at det ikke tildeles vederlagsfrie kvoter til produksjon av elektrisk energi ettersom dette gir en skjevhet ved tildeling til offshorevirksomheter. OLF ber om at regjeringen tar hensyn til dette i den videre oppfølgingen av virkemiddelbruken innenfor petroleumsvirksomheten da det er viktig at virkemidlene innrettes slik at de ikke økonomisk straffer de selskap som velger de mest klimavennlige løsningene for sin aktivitet. OLF knytter også kommentarer til ansvarssubjektet for

kvoteplikten, og peker på at kvoteplikten bør ligge på det ansvarssubjektet som har størst incentiv og praktisk mulighet til å beslutte og gjennomføre tiltak for å redusere utslippene.

Flere instanser (*Avfall Norge, Borregaard, Energi Norge, KS Bedrift Avfall, Norsk fjernvarmeforening, Norsk Industri*) har også konkrete merknader til spørsmålet om inkludering av utslipp av CO₂ fra forbrenning av avfall i kvotesystemet fra 2013 på grunnlag av kvotedirektivets artikkel 24, såkalt "opt-in".

3.3 Departementets vurderinger

Høringsinstansene har tatt opp flere relevante problemstillinger knyttet til kvotesystemet. Departementet mener disse problemstillingene er godt ivaretatt gjennom det foreliggende lovforslaget og de fremforhandlede tilpasningene til direktivet. Høringen synes i liten grad å ha brakt frem nye momenter.

Når det gjelder merknadene knyttet til viktigheten av lik tolkning av regelverket i EU og Norge vil departementet understreke at norske myndigheter er forpliktet til å følge de reglene som er vedtatt i EU og innlemmet i EØS-avtalen. Norge deltar i utviklingen av regelverket i ulike ekspertgrupper i EU, blant annet for å sikre lik etterlevelse av regelverket innenfor kvotesystemet på tvers av landegrensene. I tillegg har EU-kommisjonen – og for Norges vedkommende EFTAs overvåkingsorgan – en sentral rolle i å sikre at landene respekterer det harmoniserte regelverket. Kvotesystemets kompleksitet eller detaljfokus, blant annet når det gjelder regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter, er heller ikke noe Norge ensidig kan unngå, gitt harmonisering på europeisk nivå. Det vil derfor ikke være mulig lage egne norske regler som ikke forskjellsbehandler mellom ulike sektorer når det gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter, som tildeler kvoter til produksjon av elektrisk energi, eller som ikke ser flere enheter i sammenheng hvor de er i nær driftsmessig og fysisk sammenheng, for eksempel gjennom et fjernvarmenett. Tilsvarende gjelder tildelingen for planlagte utvidelser og bygging av ny kapasitet. Norge vil måtte legge til grunn de felleseuropeiske reglene som gjelder tildeling til utvidelser, og det er en iboende usikkerhet knyttet til tildeling fra en kvoterreserve som kan gå tom for kvoter.

Når det gjelder salgsinntekter fra auksjonering av klimakvoter vises til at budsjettspørsmål ligger utenfor EØS-avtalen, og at EFTA-landene derfor har fått unntak fra bestemmelsen om at bruken av

salgsinntekter skal øremerkes og rapporteres til EU-kommisjonen.

Hensikten med opprettelsen av kvotesystemet er å oppnå en positiv miljøeffekt gjennom reduserte utslipp av klimagasser. Det diskuteres kontinuerlig mulige forbedringer i det europeiske kvotesystemet og Norge er en aktiv deltaker i disse diskusjonene, herunder tildeling av vederlagsfrie kvoter og bruk av kreditter.

Når det gjelder Norsk Industris forslag til justeringer i § 5, er det departementets forståelse at dette forslaget vil innebære en innsnevring av forurensningsmyndighetens adgang til å gi utfyllende forskrifter, sammenlignet med den adgangen som lå i departementets opprinnelige forslag. Det er viktig at det blir adgang til å gi utfyllende forskrifter om søknader om tillatelse til kvotepliktige utslipp. For å klargjøre hva som ligger i bestemmelsen vil departementet foreslå å legge til ordene "til kvotepliktige utslipp" i lovteksten slik at det kommer frem at det er selve tillatelsen, ikke henvisningen til forurensningsloven, som er det sentrale. Ordlyden blir da å lese som følger: *Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om søknader om tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningsloven § 11 annet ledd og om søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter.*

Departementet ønsker ikke å etterkomme forslaget til endringer i lovforslagets § 6 da meningsinnholdet allerede fremkommer av forvaltningsloven § 13.

Når det gjelder reglene for bruk av utslippsheter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene, vil det fra EUs side måtte utarbeides mer detaljert regelverk til utfylling av de rammene som ligger i kvotedirektivets artikkel 11a nr. 8. Disse reglene er ennå ikke fastsatt. Departementet mener det vil være naturlig å komme tilbake til mulighetene for en eventuell samordning av de norske reglene for perioden 2008-2012 og de nye reglene som skal gjelde fra 2013, i forbindelse med gjennomføringen av det mer detaljerte regelverket fra EU. Tilsvarende gjelder reglene for overvåking og rapportering og reglene for akkreditering og verifikasjon som forventes vedtatt i løpet av 2012.

Spørsmålet om etablering av en eventuell norsk ordning for karbonpriskompensasjon, vil bli behandlet som egen sak, uavhengig av gjennomføringen av det reviderte kvotedirektivet i norsk rett.

Når det gjelder mulig inkludering av utslipp fra forbrenning av avfall i kvotesystemet (opt-in) vil departementet bemerke at et eventuelt forslag om opt-in – som nevnt i høringsnotatet – vil bli sendt på separat høring.

4 Regjeringens forslag

Det reviderte kvotedirektivet (direktiv 2009/29/EF) forventes innlemmet i EØS-avtalen i løpet av våren 2012. En proposisjon om samtykke til innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen vil om kort tid bli fremmet for Stortinget. EU-direktiv 2009/29/EF (det reviderte kvotedirektivet) oppdaterer og videreutvikler det systemet for handel med kvoter for utslipp av klimagasser som ble etablert gjennom EU-direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet). Med virkning fra 2013 vil systemet omfatte flere gasser, flere sektorer, det samlede antall kvoter vil fastsettes mer ambisiøst, og en større andel av kvotene vil bli solgt.

Både fastsettelsen av samlet kvotemengde, salgsandeler og reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter fastsettes på EU-nivå. Det legges i de pågående forhandlingene om innlemmelse opp til at EFTA-statene aksepterer denne harmoniseringen av regelverket. Et forhandlingsresultat om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen i tråd med dette betyr at EFTA-statene vil inngå som en integrert del av EU-systemet. Inkluderingen av Norge i systemet vil føre til en økning i den felles-europeiske kvotemengden. Norge vil heller ikke få anledning til å selge en større andel av kvotene enn det som gjelder EU-statene, og virksomhetene i Norge vil få tildelt kvoter på samme grunnlag som virksomhetene i andre land innenfor kvotesystemet. Dette er nytt sammenlignet med tidligere perioder, hvor Norge selv har fastsatt blant annet samlet kvotemengde, salgsandeler og regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Harmoniseringen av EU-reglene betyr at den nasjonale gjennomføringen i større grad blir et spørsmål om teknisk gjennomføring av EU-regelverk. Spesielt reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter er et omfattende regelverk av svært teknisk karakter. Samlet sett tilsier dette at gjennomføringen av EUs reviderte kvotedirektiv i norsk rett i større grad reguleres i forskrift. Klimakvoteloven foreslås derfor endret slik at det åpnes for at mer detaljerte regler kan fastsettes i forskrift. Internrettslig regulering av hvilke aktiviteter som utløser kvoteplikt, og tilsvarende regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter foreslås derfor i stor grad flyttet til forskrift. Dette grepet vil blant annet gjøre det enklere å oppdatere det norske regelverket ved eventuelle endringer i det harmoniserte EU-regelverket. Lovgiver vil uansett være orientert om eventuelle endringer i lovens saklige anvendelsesområde idet vedkommende EØS-rettsakt om endringer i kvotesystemet vil forelegges Stortinget før innlemmelse i EØS-avtalen.

Nærmere omtale av de enkelte lovendringsforslagene er gitt i merknadene til de enkelte lovbestemmelsene.

Det foreslås at loven trer i kraft straks.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Konsekvenser for miljøet

Utslipp av klimagasser fra sektorene som omfattes av EUs kvotesystem bidrar til menneskeskapte klimaendringer. Hensikten med kvotesystemet er å få kontroll med utslippsveksten og legge til rette for utslippsreduksjoner på tvers av sektorer og på en kostnadseffektiv måte mellom land og virksomheter.

Klimaeffekten av å innføre et kvotesystem avhenger av det samlede antall kvoter som gjøres tilgjengelig for virksomhetene som omfattes av systemet. Det er prisen på kvoter som avgjør hvilke tiltak som blir utløst innenfor kvotesystemet. En bedrift vil redusere utslippene dersom bedriftens kostnader ved å redusere sine utslipp av klimagasser er lavere enn kvoteprisen. Kvotepliktige virksomheter må således enten redusere sine egne utslipp ved å gjennomføre utslippsreducerende tiltak i egen drift eller kjøpe kvoter fra andre slik at de samlede utslippene ikke overstiger samlet kvotemengde.

Samlet antall kvoter som vil bli utstedt til bruk i kvotesystemet vil i 2013 være drøyt 2 milliarder kvoter. Det er innført en årlig nedskaleringsfaktor på 1,74 prosent av kvotemengden. Samlet kvotemengde vil dermed bli redusert årlig slik at kvotemengden i 2020 vil være om lag 1,7 milliarder kvoter, eller ca 21 % lavere enn utslippene i 2005. Den årlige nedskaleringen vil fortsette etter 2020, men faktoren kan endres senest i 2025.

Virksomhetene har en viss adgang til å benytte kvoter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene (Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og Felles gjennomføring (JI)), noe som innebærer at virksomhetene kan finansiere utslippsreduksjoner andre steder gjennom bruk av de prosjektbaserte mekanismene fremfor å gjennomføre egne tiltak. Det er ennå ikke fastlagt nøyaktig hvordan adgangen til å benytte kvoter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene skal fordeles mellom virksomhetene, men det er satt et samlet tak som skal sikre at minst 50 % av de nødvendige utslippsreduksjonene frem mot 2020 gjennomføres innenfor EUs kvotesystem. Resten av reduksjonene vil finne sted andre steder i ver-

den gjennom import av kvoter fra utslippsreducerende prosjekter.

Dersom EU skulle beslutte å øke ambisjonsnivået fra nåværende 20 % reduksjon til 25 % eller 30 % reduksjon sammenlignet med utslippene i 1990, vil dette kunne følges opp med en reduksjon i kvotemengden i EUs kvotesystem. Direktivets artikkel 28 stiller blant annet som vilkår for økt ambisjonsnivå at det oppnås enighet om en internasjonal klimaavtale. Det har også vært vurdert å sette til side en viss mengde kvoter, slik at det kan vurderes senere om disse skal selges eller ikke.

5.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.2.1 Innledning

Det er gjort anslag på økonomiske konsekvenser for Norge. Beregningene er svært usikre.

Det er anslått at norske bedrifter over perioden 2013-2020 vil kunne motta i overkant av 150 millioner gratiskvoter. Dette anslaget vil kunne reduseres noe dersom EU beslutter at det skal brukes en reduksjonsfaktor for å holde den totale tildelingen av vederlagsfrie kvoter innenfor rammene i direktivet. Det er stor usikkerhet knyttet til kvoteprisen på så lang sikt. Gitt en kvotepris på 100 kroner pr. tonn tilsier forventet tildeling til norske virksomheter en verdi for norske bedrifter på om lag 15 milliarder kroner, en kvotepris på 200 kroner gir en verdi på 30 milliarder kroner.

Det er vanskelig å gi et godt anslag på det antall kvoter Norge forventes å få anledning til å selge fordi det ikke er endelig klart hvor mange kvoter som skal selges totalt innenfor systemet. Et mulig anslag er rundt 50 millioner kvoter i perioden 2013-2020. 50 mill. kvoter er verdt 5 mrd. kr. med en kvotepris på 100 kr. En kvotepris på 200 kroner vil øke verdien av salgskvotene til 10 milliarder kroner.

Økningen i den felleseuropeiske kvotemengden som følge av Norges inntreden i systemet anslås til 145 mill. kvoter. Denne økningen vil tilsvare den maksimale utslippsøkningen innenfor systemet på grunn av Norges deltakelse i systemet, og er altså mindre enn den mengden vederlagsfrie kvoter og salgskvoter Norge forventes å motta totalt.

5.2.2 Administrative konsekvenser som følge av tildelingsregelverket

For virksomheter som vil bli omfattet av kvotesystemet fra 2013, vil det i tillegg til kvotekostnaden

være administrative kostnader knyttet til deltakelse i systemet, som følge av reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Avhengig av metode for tildeling, antallet metoder for tildeling per virksomhet og valg av basisperiode vil de kvotepliktige virksomhetene måtte benytte fra 4 til 6 ukeverk på utarbeidelse av søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter. I og med at regelverket for tildeling av kvoter for perioden 2013-2020 er nytt i forhold til perioden 2008-2012, vil de administrative kostnadene være tilnærmet de samme for virksomheter som allerede er med i systemet før 2013 og for virksomheter som kommer inn i systemet for første gang i 2013.

Virksomheter som blir kvotepliktige etter 2013 kan søke tildeling fra en felleseuropeisk kvotereserve. De administrative konsekvensene for disse virksomhetene vil være tilsvarende som for virksomheter som kommer med i systemet fra 2013.

Innlemmelse av direktivet og tildelingsreglene i norsk regelverk, medfører økte administrative kostnader for staten, nærmere bestemt Klima- og forurensningsdirektoratet. Klif må påregne å bruke i gjennomsnitt 4 ukeverk per søknad ved behandling av søknadene om tildeling. Overgang til felleseuropeisk kvoteregister vil isolert sett redusere Klifs kostnader noe. Klifs kostnader med kvotesystemet dekkes i sin helhet gjennom gebyrer fastsatt i forskrift.

5.2.3 Gebyrer

Det foreslås å videreføre gebyrordningen som ligger i dagens forskrift. Disse gebyrene er beregnet i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-112/2006 "retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger". Det innebærer at de kvotepliktige virksomhetene inn-til annet er bestemt skal betale gebyr pålydende 56 øre pr utdelte kvote. I tillegg kommer et gebyr på 400 kroner for opprettelse av konto i kvoteregisteret, for virksomheter som per i dag ikke har konto i registeret og et årlig gebyr pålydende 400 kr for å inneha konto i kvoteregisteret.

Det foreslås ikke noe eget gebyr for behandling av søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Kostnaden ved dette arbeidet antas å bli dekket av utdelingsgebyret pålydende 56 øre pr utdelte kvote.

5.2.4 Fjerde og femte registerforordning

Når det gjelder registerforordningene, forventes overgangen til et felleseuropeisk register å redusere Klima- og forurensningsdirektoratets årlige

utgifter med i størrelsesorden mellom 700 000 og 1 million kroner. Øvrige bestemmelser i rettsaktene, om økt sikkerhet og andre tekniske forbedringer, vil ikke medføre spesielle negative konsekvenser, verken av administrativ eller annen art, og forventes tvert i mot å bidra til å styrke kvoteregisteret og kvotesystemet som klimapolitisk virkemiddel.

5.2.5 Auksjoneringsforordningen

Det forventes ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til gjennomføringen av auksjoneringsforordningen i norsk rett. Kvotene som skal selges vil bli overført elektronisk fra det norske kvoteregisteret til auksjoneringsplattformen. Dette antas ikke å bli mer administrativt krevende enn den ordningen som gjelder i dag, hvor kvoter selges gjennom Barclays Capital. Det antas at Norge vil måtte dekke kostnadene ved deltakelse i den felleseuropeiske plattformen ut fra Norges forholdsmessige andel av kvotene som skal selges. Deltakelse i en felles plattform forventes å være langt mindre kostnadskrevenne enn om Norge skulle ha etablert en egen plattform.

6 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 2 (lovens stedlige virkeområde)

Første ledd bokstav e) foreslås tatt ut av loven. EU-direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) omfatter bare utslipp fra flyvninger til og fra lufthavner som er lokalisert innenfor territoriet til medlemsstatene. Kontinentalsokkelen ligger utenfor Norges territorium. Flyvninger mellom installasjoner på kontinentalsokkelen og mellom kontinentalsokkelen og tredjeland utenfor EØS er dermed ikke en del av virkeområdet til luftfartskvotedirektivet. Dette gjelder selv om virkeområdet til kvotedirektivet for stasjonære virksomheter omfatter kontinentalsokkelen. Flyvninger mellom norsk territorium og kontinentalsokkelen vil imidlertid være omfattet.

Til § 3 (utslipp som omfattes av denne loven)

EU-direktiv 2009/29/EF (det reviderte kvotedirektivet) oppdaterer og videreutvikler det systemet for handel med kvoter for utslipp av klimagasser som ble etablert gjennom EU-direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet). Med virkning fra

2013 vil systemet omfatte flere gasser og flere sektorer, det samlede antall kvoter vil fastsettes mer ambisiøst, og ikke minst vil reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter bli harmonisert på tvers av landegrensene.

Fra et norsk, rettslig perspektiv innebærer overgangen til et felleseuropeisk, harmonisert kvotesystem at den nasjonale gjennomføringen av kvotesystemet i større grad kan gjøres i forskrifts form. Regelverket er svært omfattende, med mange bestemmelser på et høyt, teknisk detaljnivå, som i norsk rettstradisjon passer inn på forskriftsnivå. Harmoniseringen av kvotesystemet innebærer dessuten at det i liten grad vil være rom for norske tilpasninger ved gjennomføringen. Dette tilsier at eventuelle justeringer i det felleseuropeiske, harmoniserte kvotesystemet kan gjennomføres nasjonalt gjennom forskriftsendringer. Departementet foreslår noen endringer i klimakvoteloven for å ta høyde for dette.

I *første ledd* foreslås en forenkling av hvilke utslippskilder og klimagasser som omfattes av loven. Någjeldende lov redegjør i detalj for hvilke utslippskilder og klimagasser som omfattes. I det felleseuropeiske kvotesystemet for perioden 2013–2020 inkluderes en lang rekke nye utslippskilder og flere nye klimagasser. Det økte omfanget av utslippskilder og klimagasser gjør det lite hensiktsmessig med en detaljert fremstilling i loven. Det foreslås derfor at loven gis en generell, vid definisjon av hvilke utslippskilder og klimagasser som omfattes, samtidig som nærmere bestemmelser om hvilke sektorer og klimagasser som omfattes, kan gis i forskrift.

I *andre ledd* åpnes det for at Kongen i forskrift kan snevre inn og spesifisere hvilke utslippskilder og klimagasser som omfattes. Hvilke utslippskilder og klimagasser som omfattes av kvotesystemet, og hvilke aktivitetsnivåer som må overstiges for virksomheten eller aktiviteten blir kvotepliktig, vil altså fremgå av forskriften. Forslaget til andre ledd åpner også for at Kongen i forskrift kan inkludere flere klimagasser og utslippskilder innenfor de rammene som følger av første ledd. Adgangen til å inkludere flere klimagasser og utslippskilder er en videreføring av någjeldende § 3 fjerde ledd.

Tredje ledd endrer regelen om beregningen av kapasiteten ved virksomheter som er i nær fysisk og driftsmessig sammenheng. For å bringe lovteksten i samsvar med Vedlegg 1 nr. 2, jf. artikkel 3 bokstav e) i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet), presiseres det at produksjonsenheter som ligger på samme sted, og står i nær driftsmessig sammenheng, skal vurderes under ett ved beregningen av kapasiteten. Når det gjelder pro-

duksjonsenheter som ikke ligger på samme sted, presiseres det at det kun er anlegg som både er i nær driftsmessig og fysisk sammenheng som skal vurderes under ett, ved beregningen av kapasiteten. Dette gjør driftsmessig og fysisk sammenheng til kumulative vilkår for produksjonsenheter som ikke ligger på samme sted. Norske virksomheter som i dag er kvotepliktige på grunnlag av bestemmelsen, oppfyller begge vilkårene, og berøres dermed ikke av endringsforslaget. Forslaget til tredje ledd inneholder også en del mindre, språktekniske endringer og forenklinger som ikke er ment å endre på meningsinnholdet.

Til § 4 (kvoteplikt)

Første ledd fjerde punktum, om hvem som skal anses kvotepliktig for luftfartøyer, foreslås opphevet, og tas inn i forskrift.

Någjeldende *andre ledd* om gebyr for godkjenning av overvåkingsplaner foreslås flyttet til en ny, generell gebyrbestemmelse i § 7.

Til § 5 (søknad om utlippstillatelse og kvoter)

Første ledd foreslås vesentlig forenklet ved at detaljerte bestemmelser om søknadsprosessen tas ut av loven. Tilsvarende regler skal tas inn i forskrift. Tidligere fremgikk detaljerte krav om søknadsprosessen, herunder søknadsfrister, av loven. Det anses ikke lenger formålstjenlig å regulere disse detaljene i loven. På denne bakgrunn foreslås en hjemmel som åpner for at de detaljerte kravene til søknader om tillatelse til kvotepliktige utslipp, jf. forurensingsloven § 11 annet ledd, og søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter framgår av forskrift.

Andre ledd oppheves.

Tredje ledd endres ikke.

Til § 6 (opplysninger og undersøkelser)

Det foreslås tatt inn en egen bestemmelse i klimakvoteloven for å gjøre det helt klart at forurensingsmyndigheten har hjemmel til å kreve de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre gjøremål etter loven.

Første ledd er en ny bestemmelse som gir forurensingsmyndigheten hjemmel til å kreve nødvendige opplysninger fra den kvotepliktige, mens *andre ledd* gir forurensingsmyndigheten hjemmel til å kreve nødvendige opplysninger fra andre offentlige myndigheter.

Tredje ledd åpner for at opplysningene kan kreves både på grunnlag av forskrift og enkeltvedtak.

Bestemmelsen er tilnærmet likelydende med forurensningslovens § 49, som hittil har vært brukt som rettslig grunnlag for å kreve opplysninger fra den kvotepliktige.

Fjerde ledd er en videreføring og utvidelse av någjeldende § 18 om pålegg om opplysninger eller undersøkelse. Tidligere var det kun hjemmel til å kreve opplysninger eller undersøkelser for å fastslå om rapporteringsreglene skulle endres. Bestemmelsen utvides nå til å omfatte pålegg om opplysninger eller undersøkelser for å slå fast om krav til beregning eller måling, overvåking eller rapportering av kvotepliktige utslipp eller aktivitetsnivå er overholdt. Bakgrunnen for endringsforslaget er behovet for en mer spesifikk hjemmel enn forurensningsloven § 51 til å pålegge slike undersøkelser. Endringen åpner for at det også skal kunne gis pålegg om undersøkelser som ikke direkte er knyttet til virksomhetens forurensning, herunder undersøkelser for å fastslå om krav til metode for beregning av aktivitetsnivå er overholdt.

Til § 7 (gebyr)

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å fastsette bestemmelser om gebyr i forskrifts form. Bestemmelsen samler gebyrhjemlene i nåværende § 4 annet ledd, § 12 fjerde ledd og § 17 tredje ledd i én felles bestemmelse. Hjemmelen i nåværende § 12 fjerde ledd til å kreve gebyr for "utdeling av kvoter utstedt av staten" foreslås erstattet med en hjemmel til å kreve gebyr for "vedtak om tildeling av kvoter" og en hjemmel til å kreve gebyr for "utstedelse av kvoter". Hjemmelen til å kreve gebyr for "overføring av kvoter i, til eller fra registeret" har ikke praktisk betydning, og foreslås tatt ut av loven.

Til § 8 (meldeplikt)

Bestemmelsen gir hjemmel til i forskrift å fastsette mer detaljerte regler om den kvotepliktiges plikt til å informere forurensningsmyndigheten om planlagte endringer i virksomheten eller aktivitetsnivået. Slike endringer kan blant annet ha betydning for kvoteplikten, gebyrnivå eller rapporteringskrav, og det er viktig at forurensningsmyndigheten blir informert om endringer så tidlig som mulig.

Til § 9 (salg av kvoter)

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å fastsette bestemmelser om salg av kvoter. Salg av kvoter vil

foregå på grunnlag av forordning (EU) nr. 1031/2011 (auksjoneringsforordningen) som forventes innlemmet i EØS-avtalens Vedlegg XX kapittel III senest i løpet av august 2012. Auksjoneringsforordningen foreslås gjennomført i norsk rett ved at klimakvoteforskriften henviser til relevant vedlegg i EØS-avtalen.

Til § 10 (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter er harmonisert på europeisk nivå. Virksomhetene som omfattes av EUs kvotesystem står derfor overfor de samme tildelingsreglene uavhengig av hvilket land virksomheten er lokalisert i. EU har gjennom direktiv 2009/29/EF (det reviderte kvotedirektivet) og kommisjonsbeslutning 2011/278/EU (benchmarkbeslutningen) fastsatt regler for tildeling av kvoter. Reglene er av utpreget teknisk karakter. Detaljene egner seg derfor ikke for gjennomføring i lovs form. Siden reglene er harmonisert på europeisk nivå er det heller ikke rom for nasjonale tilpasninger. Reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter foreslås på denne bakgrunn fastsatt gjennom forskrift.

Første ledd gir Kongen hjemmel til å gjennomføre de felleseuropeiske, harmoniserte tildelingsreglene i norsk rett i forskrifts form. Det er inntatt en eksplisitt forskriftshjemmel som åpner for at det gis bestemmelser som regulerer omgjøring. De aktuelle omgjøringsgrunnene er på bakgrunn av EFTAs overvåkingsorgans vurdering av de norske tildelingsvedtakene, ved EU-kommisjonens fastsettelse av en eventuell korrigeringsfaktor for reduksjon i tildelingen av vederlagsfrie kvoter, ved kapasitetsreduksjoner ved den enkelte virksomhet og ved nedleggelser eller delvise nedleggelser av virksomheter. Omgjøring kan også være aktuelt for det tilfellet at det samlede antall kvoter i kvotesystemet reduseres på bakgrunn av regler fastsatt med hjemmel i kvotedirektivets artikkel 28.

Andre ledd gjelder en kvoterreserve som er satt av for perioden 2008-2012, forbeholdt høyeffektive kraftvarmeverk. Bestemmelsen er inntatt i någjeldende § 7 annet ledd, og kan ikke oppheves da de foreslåtte lovendringene forventes å tre i kraft før kvotereservens utløp 1. januar 2013. I stedet foreslås det tatt inn en presisering av at kvotereserven kun gjelder for perioden 2008-2012.

Til § 11 (Det norske registeret for klimakvoter)

Bestemmelsen er en forenkling og sammenslåing av nåværende §§ 11 og 12.

Hovedprinsippet om at de detaljerte reglene om klimakvoteregisteret gjennomføres gjennom klimakvoteforskriften videreføres, men sammenlignet med någjeldende klimakvotelov foreslås flere bestemmelser flyttet til forskrift. Forordning (EU) nr. 920/2010 (Den fjerde registerforordningen) etablerer et felleseuropeisk kvoteregistersystem. Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalens Vedlegg XX kapittel III gjennom EØS-komiteebeslutning nr. 156/2011 av 2. desember 2011, og foreslås gjennomført i norsk rett ved at klimakvoteforskriften henviser til relevant vedlegg i EØS-avtalen.

For å unngå å komme i eventuell konflikt med bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven, foreslås tatt inn en generell bestemmelse i klimakvoteloven om at norske myndigheter kan gi tilgang til opplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Første ledd endres ikke.

Andre ledd er en sammenslåing av någjeldende § 11 annet ledd og någjeldende § 12 annet ledd. Bestemmelsen beholdes i loven da den gir nødvendig hjemmel til å etablere og drive det norske klimakvoteregisteret i tråd med relevant EU-regelverk og regelverk under Kyotoprotokollen.

Tredje ledd endres ikke.

Fjerde ledd omhandler taushetsplikt, og er nytt i lovforslaget. Hensikten er å sikre at det kan gis innsyn i opplysninger som påkrevd i henhold til rettsaktene som er innlemmet i EØS-avtalen gjennom Avtalens Vedlegg XX nr. 21. Bestemmelsen er blant annet nødvendig av hensyn til nye sikkerhetsbestemmelser i EUs registerforordninger som åpner for at nærmere angitte europeiske myndigheter kan begjære innsyn i og få tilgang til opplysninger i det norske kvoteregisteret. Da registerforordningene åpner for at også organer på EU-siden kan begjære innsyn i det norske registeret, vil taushetspliktsbestemmelsen i EØS-loven § 5 ikke være tilstrekkelig rettslig grunnlag for å gi innsyn. Europeiske myndigheters adgang til å begjære innsyn i opplysninger i det norske kvoteregisteret gir ikke disse myndighetene rettslig grunnlag for å forfølge eventuelle kriminelle handlinger foretatt av norske statsborgere. Den type svindelforsøk og tyverier som har forekommet fra europeiske kvoteregistre er imidlertid av grenseoverskridende natur. Det vil ofte være nødvendig med internasjonalt samarbeid for å kunne avdekke og oppklare denne typen kriminalitet, noe som klart taler for at flere enn norske myndigheter bør få adgang til å begjære innsyn i det norske klimakvoteregisteret.

Til § 12 (plikt til å overføre kvoter til oppgjør)

Første ledd tilsvarer tidligere § 13 første ledd første punktum.

Andre ledd første punktum åpner for at Kongen i forskrift kan vedta detaljerte bestemmelser om hvilke typer kvoter som kan godkjennes for oppgjør av kvoteplikten. Det finnes en rekke ulike kvoter, og EU-regelverket åpner ikke for fri benyttelse av alle typer kvoter. Det er fastsatt en lang rekke begrensninger, både kvalitative og kvantitative, på innleveringen av enkelte typer kvoter. Disse reglene er harmonisert på EU-nivå for å sikre at det ikke oppstår forskjellsbehandling mellom virksomheter og aktiviteter som er lokalisert i ulike land. Både detaljeringsnivået, omfanget av reglene og muligheten for justeringer over tid, gjør det mest hensiktsmessig å regulere spørsmålet i forskrift.

Andre ledd andre punktum er nytt, og slår fast at hver kvote representerer et utslipp på 1 tonn CO₂-ekvivalenter. Dette har ikke tidligere framgått direkte av lovteksten. Hvor store utslipp hver kvote representerer, er fundamentalt for systemet, og dette bør derfor framgå direkte av loven.

Tredje ledd tilsvarer någjeldende § 13 andre ledd. Henvisningen til § 21 om overtredelsesgebyr foreslås endret til § 19.

Til § 13 (utstedelse av kvoter på grunnlag av utslippsreducerende prosjekter i sektorer innenlands som ikke har kvoteplikt)

Bestemmelsen tilsvarer någjeldende § 15.

Denne bestemmelsen har vært en del av loven siden etableringen av kvotesystemet i 2005, og var ment å være en gjennomføring av Kyotoprotokollens bestemmelser om Felles gjennomføring (Joint Implementation) som åpner for utslippsreducerende prosjekter i industrilandene. Norge har ikke åpnet for slike prosjekter på norsk jord. EUs kvotedirektiv artikkel 24a åpner for lignende utslippsreducerende prosjekter innenfor EU. Bestemmelsen foreslås videreført for at det skal kunne åpnes for deltakelse i prosjekter etter kvotedirektivets artikkel 24a.

Til § 14 (rapportering)

Bestemmelsen tilsvarer någjeldende § 16.

Første ledd endres slik at fristen for utslippsrapportering ikke lenger framgår av lovteksten. I stedet vil fristen fastsettes i forskrift.

Andre ledd endres ikke.

Til § 15 (forurensingsmyndighetenes kontroll)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 17.

Henvisningen i någjeldende *første ledd* første punktum til någjeldende § 16 om rapporteringsplikt foreslås endret til § 14.

Første ledd andre punktum tas ut av bestemmelsen. Det er tilstrekkelig hjemmel til å kontrollere og godkjenne luftfartøysoperatørens rapportering av tonn-kilometerdata i forbindelse med søknadsprosessen i forslag til ny § 5 første ledd. Av samme grunn tas henvisningen til luftfartøysoperatørens tonn-kilometerdata ut av någjeldende første ledd tredje punktum, som blir nytt andre punktum. Forurensingsmyndighetens godkjenning av tonn-kilometerdata vil fortsatt anses som et enkeltvedtak.

Andre ledd endres ikke.

Någjeldende *tredje ledd* foreslås tatt ut og flyttet til ny § 7 om gebyr som samler flere gebyrhjemler i én bestemmelse.

Til § 16 (internkontroll)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 17a og endres ikke.

Til § 17 (suspensjon av retten til å overføre kvoter)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 19. Henvisningen til någjeldende § 16 om rapporteringsplikt foreslås endret til § 14.

Til § 18 (tvangsmulkt)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 20. Henvisningen til någjeldende § 16 om rapporteringsplikt foreslås endret til § 14.

Någjeldende § 18 om pålegg om opplysninger eller undersøkelse er flyttet og inngår i ny § 6.

Til § 19 (overtredelsesgebyr)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 21.

I henhold til EU-direktiv 2003/87/EF (kvotedirektivet) artikkel 16 nr. 4 skal overtredelsesgebyret på 100 Euro per manglende innleverte kvote fra og med 1. januar 2013 indeksreguleres i tråd med Den europeiske konsumprisindeksen. *Første ledd* foreslås på denne bakgrunn endret slik at størrelsen på overtredelsesgebyret – med utgangspunkt i et gebyr på 100 Euro – fra og med 1. januar 2013 vil øke i tråd med Den europeiske konsumprisindeksen. Det kreves dermed ikke forskriftsendring for å øke gebyret i tråd med konsumprisindeksen. Hjemmelen til i forskrift å endre gebyrets størrelse, omfatter mulige endringer i grunnbeløpet på 100 Euro. Henvisningen til någjeldende § 13 første ledd om oppgjør av kvoteplikten foreslås endret til § 12 første ledd.

Andre ledd endres ikke.

Til § 20 (driftsforbud for luftfartsaktiviteter)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 21a, og endres ikke.

Til § 21 (straff)

Bestemmelsen tilsvarende någjeldende § 22. Henvisningen til någjeldende § 10 om meldeplikt foreslås endret til § 8, mens henvisningen til någjeldende § 16 om rapporteringsplikt foreslås endret til § 14.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i 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 endringer i klimakvoteloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i klimakvoteloven

I

I lov av 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

§ 2 (*lovens stedlige virkeområde*)

Loven gjelder for utslipp av klimagasser

- a) i riket, unntatt på Svalbard,
 - b) fra virksomhet på Norges kontinentalsokkel,
 - c) fra luftfartsaktiviteter innen EØS-området, samt
 - d) fra luftfartsaktiviteter til og fra EØS-området
- Kongen kan bestemme at loven skal gjelde for Svalbard, samt gi nærmere bestemmelser om lovens stedlige virkeområde ellers.

§ 3 skal lyde:

§ 3 (*utslipp som omfattes av denne loven*)

Loven gjelder utslipp av klimagasser fra stasjonære industrivirksomheter og luftfartsaktiviteter.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke klimagasser, aktiviteter og virksomheter som omfattes av første ledd.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp av klimagasser fra produksjonsenheter med kapasitet under en fastsatt grense skal være unntatt fra denne lov. Kongen kan i forskrift også gi bestemmelser om at flere produksjonsenheter som ligger på samme sted, og står i nær driftsmessig sammenheng, eller som ikke ligger på samme sted, men som står i nær driftsmessig og fysisk sammenheng, skal vurderes under ett ved beregningen av kapasiteten. Kongen kan i forskrift også gi bestemmelser om at visse transportaktiviteter, herunder transportaktiviteter som ikke overstiger visse aktivitets- eller utslippsgrenser, skal være unntatt fra denne lov.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke kvotepliktige luftfartøysoperatører som skal forholde seg til norske administrerende myndigheter.

§ 4 skal lyde:

§ 4 (*kvoteplikt*)

Den som driver virksomhet eller utfører aktiviteter som nevnt i § 3 eller i forskrifter gitt i

medhold av loven, er kvotepliktig etter denne lov og må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 12. For virksomheter som omfattes av forurensningsloven kreves i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. For luftfartøysoperatører kreves en godkjent plan for overvåking av utslipps- og aktivitetsdata.

§ 5 skal lyde:

§ 5 (*søknad om utslippstillatelse og kvotetildeling*)

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om søknader om tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningsloven § 11 annet ledd og om søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Forurensningsmyndighetene kan i det enkelte tilfellet fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter og for godkjenning av den kvotepliktiges rapportering av klimagassutslipp etter § 15, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse. Unntak fra tjenesteloven § 11 annet ledd kan bare gjøres når det er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser.

§ 6 skal lyde:

§ 6 (*opplysninger og undersøkelser*)

Etter pålegg av forurensningsmyndigheten plikter den kvotepliktige uten hinder av taushetsplikt å gi forurensningsmyndigheten eller andre offentlige organer de opplysninger som er nødvendige for gjennomføring av gjøremål etter loven.

Opplysninger som nevnt i første ledd kan også kreves fra andre offentlige myndigheter uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Forurensningsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Vedtak etter første eller annet ledd treffes ved forskrift eller enkeltvedtak.

Forurensningsmyndighetene kan pålegge kvotepliktige å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å slå fast om krav til beregning eller måling, overvå-

king eller rapportering av kvotepliktige utslipp eller aktivitetsnivå er overholdt.

§ 7 skal lyde:

§ 7 (gebyr)

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om betaling av gebyr for opprettelse og drift av konto, vedtak om tildeling av kvoter, utstedelse av kvoter, og for godkjenning av overvåkingsplaner. Kongen kan i forskrift fastsette at omkostninger i forbindelse med forurensningsmyndighetenes kontroll etter § 15 skal dekkes av den kvotepliktige.

§ 8 skal lyde:

§ 8 (meldeplikt)

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at den som driver virksomhet eller utfører aktiviteter som nevnt i § 3 eller i forskrifter gitt i medhold av loven, har plikt til å gi melding til forurensningsmyndighetene om planlagte endringer i virksomheten eller aktivitetsnivået og informasjon om gjennomføring av slike endringer.

§§ 8a og 8b oppheves.

Ny kapitteloverskrift skal lyde:

Kapittel 2. Tildeling av kvoter

§ 9 skal lyde:

§ 9 (salg av kvoter)

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om organiseringen og gjennomføringen av salg av kvoter.

§ 10 skal lyde:

§ 10 (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Kongen kan i forskrift fastsette bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2013-2020, herunder bestemmelser om omgjøring av vedtak om tildeling på bakgrunn av våre folkerettslige forpliktelser eller på bakgrunn av endringer i stasjonære industrivirksomheters kapasitet, aktivitetsnivå eller drift som har innvirkning på grunnlaget for tildelingen.

Det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling til høyeffektive kraftvarmeverk i perioden 2008-2012. Kongen gir nærmere bestemmelser om størrelsen på denne reserven, hvilke typer virksomheter som kan søke og øvrige kriterier som skal ligge til grunn for tildelingen etter dette ledd.

§ 11 skal lyde:

§ 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 gi bestemmelser som innskrenker adgangen til å overføre kvoter der dette er nødvendig i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen 1997 til FNs rammekonvensjon 1992 om klimaendring.

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.

Uten hinder av lovbestemt taushetsplikt kan det gis tilgang til opplysninger i henhold til EØS-avtalen vedlegg XX nr. 21.

§ 12 skal lyde:

§ 12 (plikt til å overføre kvoter til oppgjør)

Den kvotepliktige skal innen 30. april hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens eller operatørens rapporteringspliktige utslipp det foregående året, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke typer kvoter som kan godkjennes som oppgjør for kvoteplikten, og prosedyrene for dette. Hver kvote som innleveres skal representere utslipp av ett tonn CO₂-ekvivalenter.

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 angitte oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året. I tillegg skal det ilegges overtredelsesgebyr etter § 19.

§ 13 skal lyde:

§ 13 (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.

Kapitteloverskrift flyttes og skal lyde:

Kapittel 4. Rapportering og kontroll

§ 14 skal lyde:

§ 14 (rapportering)

Den kvotepliktige skal hvert år innen en frist

fastsatt av forurensningsmyndigheten rapportere foregående års kvotepliktige utslipp av klimagasser til forurensningsmyndighetene.

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

§ 15 skal lyde:

§ 15 (*forurensningsmyndighetenes kontroll*)

Forurensningsmyndighetene kontrollerer og godkjenner den enkelte kvotepliktiges rapportering av klimagassutslipp etter § 14. Godkjenningen av utslippsrapporten er et enkeltvedtak.

Kongen kan i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at den kvotepliktiges utslippsrapport og luftfartøysoperatørers tonn-kilometerdata 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 verifikasjonsserklæringer.

§ 16 skal lyde:

§ 16 (*internkontroll*)

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes.

Kapitteloverskrift flyttes og skal lyde:

Kapittel 5. Sanksjoner

§ 17 skal lyde:

§ 17 (*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 § 14, skal forurensningsmyndighetene suspendere vedkommende fra retten til å overføre kvoter i kvoteregisteret fram til tilfredsstillende rapportering foreligger.

§ 17a oppheves.

§ 18 skal lyde:

§ 18 (*tvangsmulkt*)

Ved overtredelse av rapporteringsplikten etter § 14 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.

§ 19 skal lyde:

§ 19 (*overtredelsesgebyr*)

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 13 første ledd, ilegges forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen. Overtredelsesgebyret skal tilsvare 100 euro på forfallstidspunktet for hvert tonn rapporteringspliktig klimagassutslipp som det ikke er plassert kvoter for på den angitte oppgjørskontoen i henhold til § 12 første ledd. *Overtredelsesgebyrets størrelse skal indeksreguleres i tråd med den europeiske konsumprisindeksen.* 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.

Nåværende § 21a blir ny § 20.

§ 21 skal lyde:

§ 21 (*straff*)

Med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene om meldeplikt i § 8 og rapporteringsplikt gitt i eller i medhold av § 14 i denne lov.

Nåværende §§ 23 og 24 blir §§ 22 og 23.

II

§ 19 første ledd tredje punktum trer i kraft 1. januar 2013. For øvrig trer loven i kraft straks.



Tykk: AS O. Fredt Arnesen. Mats 2012

241491