

# Høringsnotat om gjennomføring av EU-direktiv om revidering av kvotesystemet for perioden 2013-2020 – forslag til endringer i klimakvoteloven og -forskriften

## 1. SAMMENDRAG

Miljøverndepartementet sender på høring et forslag til lov- og forskriftsendringer som gjennomfører EUs reviderte kvotedirektiv og tilhørende underordnede rettsakter. 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 kvoteregulverket 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. Forslag til norsk gjennomføringslovgivning må sendes på høring før forhandlingsresultatet er endelig avklart hvis det skal være mulig for Stortinget å vedta norsk regelverk tidnok til at norske virksomheter skal kunne delta i systemet på like vilkår med konkurrerende virksomheter i Europa.

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 CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. 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 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.

I det videre gis først en oversikt over problemstillingene, se kapittel 2. Deretter kommer en detaljert gjennomgang av EU-regulverket i kapittel 3, informasjon om nasjonal gjennomføring av regelverket i kapittel 4, en oversikt over de foreslåtte lov- og forskriftsendringene i kapittel 5, og en gjennomgang av henholdsvis miljøkonsekvenser og økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 6 og 7. Til slutt kommer merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget i kapittel 8, forslag til lovtekst i

kapittel 9, en omtale av de foreslåtte forskriftsendringene i kapittel 10 og til slutt et vedlegg med koblinger til relevante rettsakter. Forskriftsteksten følger som vedlegg til høringsnotatet.

## **2. BAKGRUNN**

### **2.1 Innledning**

EUs kvotesystem er en hjørnestein i den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser. Kvotesystemet omfatter til sammen 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 en plan for stadige innstramminger av 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 utslippstillatelser. 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.

### **2.2 Hovedinnholdet i EUs kvotedirektiv**

EUs kvotedirektiv (direktiv 2003/87/EF) etablerte et europeisk kvotesystem fra 1. januar 2005. Kvotesystemet setter et tak på utslippene fra sektorene som omfattes, blant annet industri, kraftproduksjon og petroleumsvirksomhet. Gjennom kvotesystemet utstedes kvoter som kan omsettes slik at utslippene reduseres der det er billigst.

Kvotesystemets første periode (2005-2007) var på mange måter en læringsfase. Erfaringen var at de fleste tekniske sidene ved kvotesystemet fungerte tilfredsstillende, men at manglende adgang til overføring av kvoter til perioden 2008-2012, kombinert med at det samlede antallet kvoter var for høyt, førte til at kvoteprisen stupte fra et nivå på over 30 Euro per tonn på det høyeste ned til nesten null. Andre periode (2008-2012) har en strammere kvotemengde. Det har også vist seg behov for å forbedre sikkerheten i kvoteregistrene. Kvotene som ble tildelt bedriftene ble dessuten koblet sammen med kvoter som var gyldige for oppgjør for statenes utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen. Ved å tildele de kvotepliktige bedriftene færre kvoter enn de trenger, kunne statene dermed sikre at de kvotepliktige virksomhetene bidrar til oppfyllelse av statens utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen.

Nytt fra kvotesystemets tredje fase (2013-2020) er at reglene for fastsettelse av samlet kvotemengde, salgsandeler og reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmoniseres på europeisk nivå. På denne måten etableres ett felleseuropeisk kvotesystem som kan sikre at Europa samlet reduserer utslippene av klimagasser.

Fra tredje fase utvides kvotesystemets virkeområde. Fra 2013 vil om lag 43 % av utslippene i EU være kvotepliktige. De nye klimagassene og de viktigste nye sektorene som inkluderes er utslipp av CO<sub>2</sub> og PFK fra produksjon av aluminium, utslipp av CO<sub>2</sub> fra produksjon av ferrolegeringer og petrokjemisk industri, utslipp av N<sub>2</sub>O fra produksjon av kunstgjødsel, samt utslipp i forbindelse med fangst og lagring av CO<sub>2</sub> (såkalt Carbon Capture and Storage eller CCS).

Det reviderte kvotedirektivet er formulert slik at det i utgangspunktet regulerer alle framtidige 8-årsperioder fra og med perioden 2013-2020. En del av bestemmelsene – blant annet reglene om vederlagsfri tildeling og reglene om bruk av utslippsenheter fra prosjektbaserte mekanismer – er imidlertid gjort tidsbegrensede, og forventes erstattet med nye regler før starten av kvotesystemets fjerde fase i 2021.

Miljøeffekten av kvotesystemet avhenger av det samlede antall kvoter. Det reviderte kvotedirektivet fastsetter en mer ambisiøs samlet kvotemengde som vil føre til ytterligere reduksjoner i utslippene fra de kvotepliktige virksomhetene. Samlet kvotemengde i 2020 skal ifølge direktivet være 21 % lavere enn utslippene i 2005. Direktivet inneholder også regler om videre innstramming i kvotemengden etter 2020. For å gi langsiktige signaler og for å sikre at kvotesystemet skal bidra til de reduksjonene som er nødvendig for å unngå farlige menneskeskapte klimaendringer, har EU fastsatt en faktor for nedskalering av samlet kvotemengde over tid. Med utgangspunkt i kvotemengden i 2010 skal antallet kvoter reduseres med 1,74 % hvert år. Denne nedskaleringsfaktoren gjelder også etter 2020. Det er vedtatt at faktoren kan revideres innen 2025 dersom det er behov for ytterligere utslippsreduksjoner fra virksomhetene som omfattes av kvotesystemet. Det kan også vurderes innstramming før 2020 dersom EU vedtar mer ambisiøse klimamål.

Direktivet har også nye regler om tildeling av kvoter. Fra 2013 er hovedregelen at kvoter skal selges, men direktivet åpner for unntak i en overgangsperiode fram til 2027. I perioden 2013-2020 vil samme type virksomhet få tildelt gratiskvoter etter samme metodikk uavhengig av hvilket land virksomheten ligger i. Det er ulike tildelingsregler i ulike sektorer. Hovedregelen er at det blir tildelt kvoter vederlagsfritt til utvalgte aktiviteter basert på referanseverdier (benchmarks) og på grunnlag av en historisk basisperiode. Virksomheter med lave utslipp per produserte enhet blir dermed premiert ved at de får tildelt en større andel gratiskvoter i forhold til utslipp. Det er ulike nivåer for vederlagsfri tildeling avhengig av om aktiviteten anses å være spesielt utsatt for konkurranse fra virksomheter i land utenfor kvotesystemet.

Det reviderte kvotedirektivet gjør vesentlige endringer i reglene for bruk av utslippsenheter fra prosjektbaserte mekanismer, det vil si kvoter som utstedes som følge av utslippsreducerende prosjekter i land eller sektorer som ikke omfattes av kvotesystemet, for eksempel Den grønne utviklingsmekanismen eller Felles gjennomføring under Kyotoprotokollen. For at minst 50 % av de nødvendige utslippsreduksjonene i perioden 2005-2020 skal finne sted innenfor EU, setter

kvotedirektivet et tak på den samlede bruken eller importen av utslippsenheter fra prosjektbaserte mekanismer utenfra systemet.

Det reviderte kvotedirektivet oppretter også en felleseuropeisk kvotereseerve tilsvarende 5 % av samlet kvotemengde som etter søknad vil bli fordelt til nye og utvidete virksomheter.

Det er en rekke underliggende rettsakter som utdyper innholdet i EUs reviderte kvotedirektiv, blant annet beslutning om tildelingsregler, registerforordningen, auksjoneringsforordningen, samt regler om overvåking og rapportering av utlipp.

Øvrige grunnleggende forhold innenfor EUs kvotesystem, både klimakvoteregisteret (som holder orden på utdeling og innlevering av kvoter og den enkelte kvotepliktiges beholdning av klimakvoter), reglene om utdeling og innlevering av klimakvoter, samt reglene om overvåking, rapportering og verifisering er i det alt vesentlige uendret fra tidligere perioder. Sikkerheten i kvoteregisteret er styrket, og organiseringen av kvoteregistrene er endret gjennom etableringen av et Union Registry som konsoliderer registrene på én felles IT-teknisk plattform driftet av Kommisjonen. Reglene om overvåking og rapportering vil fra 1. januar 2013 være fastsatt i forordnings form, ikke som tidligere i form av retningslinjer fra Kommisjonen.

For mer informasjon om innholdet i det reviderte kvotedirektivet og de underliggende rettsaktene, se høringsnotatets kapittel 3 nedenfor.

### **2.3 Innlemmelse i EØS**

EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge forhandler med EU-kommisjonen om innlemmelse av revidert kvotedirektiv og tilhørende rettsakter i EØS-avtalen. Forhandlingene tar utgangspunkt i at EFTA-statene ønsker en harmonisert løsning, hvor EFTA-statene blir en integrert del av EUs kvotesystem. Det legges ikke opp til tilpasninger som innebærer unntak fra direktivet når det gjennomføres i EFTA-statenes interne lovgivning. Det legges imidlertid opp til unntak fra direktivets artikkel 10 nr. 3 som sier at halvparten av inntektene fra salg av kvoter bør øremerkes bestemte klimatiltak. Det legges også opp til unntak fra den tilhørende rapporteringsplikten, da budsjettspørsmål ligger utenfor EØS-avtalen. Beskrivelsen i dette notatet og forslaget til gjennomføringsregler er basert på forutsetningen om at dette også blir forhandlingsresultatet. Forslag til norsk gjennomføringslovgivning må sendes på høring før forhandlingsresultatet er endelig avklart hvis det skal være mulig for Stortinget å vedta norsk regelverk tidnok til at norske virksomheter skal kunne delta i systemet på like vilkår med konkurrerende virksomheter i Europa.

Av hensyn til to-pilarstrukturen i EØS-avtalen har EFTA-statene behov for en rekke tekniske tilpasninger til direktivet når det gjelder Kommisjonens myndighet og deltakelse i beslutningsprosessen. Dette er blant annet for å ivareta hensynet til at Kommisjonen ikke kan fatte beslutninger med direkte virkninger i EFTA-statene. 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. For mer informasjon om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen, se høringsnotatets kapittel 4 nedenfor.

## **2.4 Implementering i Norge**

Reglene i direktivet vil bli gjennomført i norsk rett slik at kvoteplikten kan tre i kraft 1. januar 2013, samtidig med virksomhetene i EU. For at dette skal være mulig har det vært nødvendig med en del forberedende arbeid parallelt med prosessen om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen. Blant annet er det innhentet grunnlagsdata fra norske virksomheter før direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Det forventes at i underkant av 150 norske virksomheter vil være omfattet av EUs kvotesystem fra 2013. Klima- og forurensningsdirektoratet vil som tidligere være ansvarlig for å håndheve pliktene som følger av klimakvoteloven og -forskriften. Direktoratet vil blant annet ha viktige oppgaver som tildeling av vederlagsfrie kvoter og kontroll med at riktig antall kvoter innleveres til oppgjør for kvoteplikten. For mer informasjon om nasjonal gjennomføring av det reviderte kvotedirektivet, se høringsnotatets kapittel 5 nedenfor.

### 3. INNHOLDET I EU-DIREKTIVET

#### 3.1 Kvotedirektivet

##### 3.1.1 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 beregningsmetode. Alle bedrifter innenfor systemet vil få tildelt vederlagsfrie kvoter basert på samme metode, 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.

##### 3.1.2 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 CO<sub>2</sub>-utslipp fra anlegg for karbonfangst og -lagring (CCS), petrokjemi, ammoniakk, ferrolegering og aluminium, PFK-utslipp fra aluminium, N<sub>2</sub>O-utslipp (lystgass) fra salpetersyreproduksjon. De nye industrisektorene representerer en økning på om lag 100 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i året eller ca. 5 % av det samlede omfanget av EUs kvotesystem. Utvidelsen innebærer dermed at om lag 50 % av utslippene i EU omfattes av kvotesystemet. Installasjoner med gjennomsnittlig årlig utslipp på under 25 000 tonn CO<sub>2</sub>-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.

Følgende aktiviteter er kvotepliktige 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 <sub>2</sub> )

2	raffinering av mineralolje	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
3	produksjon av koks	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
4	røsting og sintring av metallholdig malm (herunder sulfidholdig malm), inkludert pelletisering	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
5	produksjon av støpejern eller stål (primær- eller sekundærproduksjon), inkludert kontinuerlig støping, med en kapasitet som overstiger 2,5 tonn pr. time	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
6	produksjon eller bearbeiding av jernholdige metaller (inkludert ferrolegeringer) i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
7	produksjon av primær aluminium	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> ) og perfluorkarboner (PFK)
8	produksjon av sekundær aluminium i anlegg med forbrenningsenheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
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 <sub>2</sub> )
10	produksjon av sementklinker i rotèrovn 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 <sub>2</sub> )
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 <sub>2</sub> )
12	produksjon av glass og glassfiber med en smeltekapasitet som overstiger 20 tonn pr. døgn	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
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 <sub>2</sub> )
14	produksjon av mineralull til isolasjonsmateriale ved bruk av glass, stein eller slagg med en smeltekapasitet som overstiger 20 tonn pr. døgn	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )



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 <sub>2</sub> )
16	produksjon av masse fra trevirke eller andre fibermaterialer	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
17	produksjon av papir eller kartong med en produksjonskapasitet som overstiger 20 tonn pr. døgn	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
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 <sub>2</sub> )
19	produksjon av salpetersyre	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> ) og lystgass (N <sub>2</sub> O)
20	produksjon av adipinsyre	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> ) og lystgass (N <sub>2</sub> O)
21	produksjon av glyoksal og glyoksylsyre	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> ) og lystgass (N <sub>2</sub> O)
22	produksjon av ammoniakk	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
23	produksjon av organiske kjemikalier ved krakking, reformering, oksidasjon eller ved lignende prosesser med en produksjonskapasitet som overstiger 100 tonn pr. døgn	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
24	produksjon av hydrogen (H <sub>2</sub> ) og syntesegass ved reformering eller delvis oksidasjon med en produksjonskapasitet som overstiger 25 tonn pr. døgn	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
25	produksjon av natriumkarbonat (Na <sub>2</sub> CO <sub>3</sub> ) og natriumbikarbonat (NaHCO <sub>3</sub> )	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
26	fangst av klimagasser fra kvotepliktige virksomheter som skal transporteres og lagres i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
27	transport av klimagasser i rørledninger for lagring i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )
28	lagring av klimagasser i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter	Karbondioksid (CO <sub>2</sub> )

### 3.1.3 Inkludering av luftfartssektoren

Luftfartssektoren blir inkludert i kvotesystemet fra 2012. Direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) om inkludering av luftfart i kvotesystemet ble innlemmet i EØS-avtalen gjennom EØS-komitébeslutning nr. 6/2011 av 1. april 2011. Nasjonal gjennomføring ble vedtatt av Stortinget 15. april 2011 gjennom lov om endringer i klimakvoteloven.

### 3.1.4 Inkludering av ytterligere sektorer

I henhold til direktivets tredje foralepunkt skal Kommisjonen, dersom det ikke i løpet av 2011 lykkes å oppnå enighet om inkludering av skipsfart i en fremtidig internasjonal klimaavtale, fremme et forslag som innebærer at utslipp fra skipsfart inkluderes i EUs utslippsforpliktelser. Ett alternativ som vurderes er å inkludere skipsfart i kvotesystemet fra 2013. Kommisjonen anser foreløpig at utslipp fra jordbruk og skogbruk er uegnet for kvoteplikt blant annet på grunn av vanskeligheter med å beregne utslippene nøyaktig.

Miljøverndepartementet vurderer å inkludere utslipp av CO<sub>2</sub> fra forbrenning av avfall i kvotesystemet fra 2013 på grunnlag av kvotedirektivets artikkel 24, såkalt "opt-in". Et eventuelt forslag om opt-in av utslipp fra avfallsforbrenning vil bli sendt på separat høring.

### 3.1.5 Samlet kvotemengde

Samlet kvotemengde skal trappes gradvis ned og skal i 2020 være 21 prosent lavere enn 2005-utslippene fra de kvotepliktige sektorene. Med dette utgangspunktet har EU-kommisjonen beregnet en foreløpig samlet kvotemengde basert på kvotemengden 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 allokeringsplaner. 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 19,4 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. Det betyr at Norge 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 kvotemengden i 2020 er om lag 35 % under utslippene i 2005.

### 3.1.6 Kvoterreserve for nye virksomheter/utvidelser

Fem prosent av samlet kvotemengde skal være forbeholdt nye virksomheter og kapasitetsutvidelser, jf. artikkel 10a nr. 7. Tildeling fra 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.

### 3.1.7 NER 300

Det er satt av opptil 300 millioner kvoter av den generelle kvoterreserven på 5 % for å finansiere nye kommersielle prosjekter innenfor karbonfangst og lagring, samt innovative teknologier innenfor fornybar energi. Første utlysningsrunde er allerede gjennomført. Det er ikke klart når andre utlysningsrunde blir gjennomført. Prosjekter i Norge vil kunne søke om midler i andre utlysningsrunde 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 utlysningsrunde. 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.

### 3.1.8 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 forestå 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 overvåkningsorgan (ESA), for vurdering.

### 3.1.9 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 har vært på offentlig høring og 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 utgangspunktet 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 orientere virksomhetene om tildelingsberegningene før disse beregningene sendes til EFTAs overvåkingsorgan.

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 korrigerende av tildelingsberegningene ved bruk av denne faktoren, vil ikke kunne påklages.

Dersom listen over sektorer som er utsatt for karbonlekkasje endres av EU-kommisjonen i løpet av den perioden tildelingsvedtaket gjelder for, vil dette 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.

### 3.1.10 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 CO<sub>2</sub>-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 få tildelt 100 % i forhold til standard over hele perioden 2013-2020. 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 karbonlekkasjeutsatt vises det til kommisjonsbeslutning 2010/2/EU.

Direktivets artikkel 10a nr. 6 pålegger videre Kommisjonen å utarbeide retningslinjer i statsstøtteregelverket 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 innenfor EUs kvotesystem om de ønsker å ta i bruk ordningen. Norge vil ta stilling til om ordningen skal tas i bruk når reglene er klare. Nevnte ordninger skal gjennomgås på nytt i lys av en eventuell fremtidig internasjonal klimaavtale.

### 3.1.11 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 utslippstandard 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 basisperiode 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, dampkrakking 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 utlippstillatelse 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.



### *3.1.12 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 solidaritetshensyn 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.

### **3.1.13 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, CO<sub>2</sub>-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. EFTA-landene har derfor fått unntak fra denne bestemmelsen når det gjelder stasjonære installasjoner. EFTA-statene har også fått unntak fra den tilhørende rapporteringsplikten.

### **3.1.14 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.

### **3.1.15 Forholdet mellom EUs kvotesystem og Kyotoprotokollen**

I perioden 2008-2012 er det en direkte kobling mellom EUs kvotesystem og Kyotoprotokollen. Hver EU-kvote (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.

### 3.1.16 Kvoter fra de prosjektbaserte mekanismene CDM og JI

#### 3.1.16.1 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.

#### 3.1.16.2 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. 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.

#### 3.1.16.3 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 kvotepliktige 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.

#### **3.1.16.4 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.

#### **3.1.16.5 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.

##### **3.1.16.5.1 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 N<sub>2</sub>O 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.

### 3.1.17 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 bedre metoder for overvåkning av utslipp av klimagasser.

### 3.1.18 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.

## 3.2 Registerforordningene

### 3.2.1 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. Kvoteregisteret 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 kvoteregisteret, og kvoteregisteret fungerer i praksis som en internettbank.

Overgangen fra egne registre i hver stat – slik ordningen var etter Den første registerforordningen (forordning (EF) nr. 2216/2004) – til et felleseuropeisk register – slik ordningen er etter Den fjerde registerforordningen (forordning (EU) nr. 920/2010) – er først og fremst et spørsmål om informasjonsteknologiske rasjonaliseringer. Serverparken for registeret skal lokaliseres og driftes fra Brussel, og alle brukerne av det nye registeret skal nå benytte den samme programvaren. Hver stat disponerer fremdeles sin egen del av det felleseuropeiske registeret. Det vil derfor fortsatt være et norsk kvoteregister selv om rammene er harmonisert i Union Registry. EU-kommisjonen har ikke myndighet til å disponere eller styre hver enkelt stats kvotebeholdning.

Det norske registerets utseende vil bli en del annerledes enn det er i dag, men funksjonalitetene vil være de samme. Kvoteregisterets nåværende nettside [www.kvoteregister.no](http://www.kvoteregister.no) vil fortsatt være registerets offisielle nyhetsside, og vil profileres som før for brukerne. I tillegg til nyheter, vil en lenke til det nye registerets forside også stå oppført her. Det er fra denne siden at brukerne skal logge seg inn i registeret. Kommisjonen har foreløpig ikke fastsatt hvilken adresse det nye registeret skal ha.

Det innføres også et nytt sikkerhetsledd i innloggingsprosedyren for brukerne. Etter at en bruker har skrevet inn brukernavn og passord på registersiden, vil et engangspassord bli sendt til brukeren på SMS. Dette passordet må brukeren oppgi til registeret før han/hun får tilgang. Dersom brukeren skal utføre transaksjoner i registeret, må også et slikt engangspassord oppgis, før transaksjonen kan starte. Det er i tillegg lagt inn en transaksjonsforsinkelse på 26 timer, fra en transaksjon er startet til den er slutført på mottakers konto i registeret.

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

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

Den femte registerforordningen inneholder to ulike sett med bestemmelser. For det første inneholder rettsakten en rekke bestemmelser til utfylling av rammeverket for det felleseuropeiske registeret (Union Registry) som etableres gjennom Den fjerde registerforordningen. Endringene i rettsakten (dvs. Den femte registerforordningen) gjelder både bestemmelser knyttet til salg av luftfartskvoter i året 2012 og bestemmelser om kvotesystemet som starter 1. januar 2013. For det andre inneholder rettsakten en rekke nye sikkerhetsbestemmelser og andre tekniske forbedringer av registersystemet som vil tre i kraft umiddelbart etter at forordningen er vedtatt. I tillegg gir Den femte registerforordningen en oversikt over hvilke statlige institusjoner og myndigheter som kan kreve innsyn i informasjon som ligger i registeret. Alle disse endringene har vært sett på som nødvendige i etterkant av kvotetyveriene og svindelforsøkene, som har funnet sted de siste årene.

Det innføres et nytt sikkerhetsledd i innloggingsprosedyren for brukerne. Etter at en bruker har skrevet inn brukernavn og passord på registersiden, vil et engangspassord bli sendt til brukeren på SMS. Dette passordet må brukeren oppgi til registeret før han/hun får tilgang. Dersom brukeren skal utføre transaksjoner i registeret, må også et slikt engangspassord oppgis, før transaksjonen kan starte. Det er i tillegg lagt inn en transaksjonsforsinkelse på 26 timer, fra en transaksjon er startet til den er slutført på mottakers konto i registeret. Dette gjelder imidlertid ikke for virksomheters oppgjør av sin kvoteplikt til statens oppgjørskonto.

Den femte registerforordningen skal eksistere parallelt med Den fjerde registerforordningen (forordning (EU) nr. 920/2010) frem til 1. januar 2013. Da vil innholdet i Den femte registerforordningen komme til erstatning for Den fjerde registerforordningen.

### 3.3 Auksjoneringsforordningen

#### **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.

Ifølge artikkel 10 nr. 4 i det reviderte kvotedirektivet skal Kommisjonen vedta detaljert regelverk om tidspunkt, administrasjon og andre aspekter ved auksjonering av klimakvoter for å sikre at kvotene blir gjort tilgjengelig for markedet på en åpen, transparent og ikke-diskriminerende måte. Auksjonen skal designes slik at kvotepliktige installasjoner, inkludert små og mellomstore bedrifter, har full, rettferdig og lik tilgang til auksjonen, at alle deltakere har tilgang til samme informasjon på samme tid, at auksjonen skjer på en kostnadseffektiv måte uten unødvendige administrative kostnader, og at tilgang til kvoter sikres for alle.

Climate Change Committee, som ble etablert under kvotedirektivet (2003/87/EC), vedtok 14. juli 2010 en auksjonsforordning for salg av klimakvoter (EUA) i EU-ETS i post-2012 perioden. Etter tre måneders gjennomlesing ("scrutiny") i Rådet og Parlamentet, trådte rettsakten i kraft 12. november 2010.

Hovedtrekkene i kommisjonsforordning (EU) nr. 1031/2010:

- Det skal etableres en felles auksjonsplattform (elektronisk kjøpsportal) som skal gjøre kvotene tilgjengelig i markedet.
- Medlemsland kan velge å etablere egne plattformer ("opt-out platforms"). Disse auksjonsplattformene skal utformes på samme måte som fellesplattformen. Tyskland, Polen og Storbritannia har valgt å etablere egne plattformer.
- Auksjonsplattformen må være knyttet til minst ett clearing-/oppgjørssystem. Dette betyr at oppgjøret av salget skjer via et avregningskontor.
- Auksjonsplattformen etableres på grunnlag av avtaler med medlemsstatene. Avtalen med den felles auksjonsplattformen skal gjelde for en periode opp til fem år, mens avtalen for en opt-out plattform kan gjelde for tre år, men med mulighet for forlengelse i ytterligere to år.
- For fellesplattformen er det lagt opp til at auksjonene skal spres jevnt over året, med minst én auksjon i uken og med samme volum i hver auksjon. Jevnlige auksjoner antas å begrense eventuelle negative virkninger på andrehåndsmarkedet.

- Kvoteene skal selges som spot (salg med oppgjør to dager etter) eller som 5-dagers futures (salg med oppgjør på en fastsatt dato i fremtiden, her satt til 5 dager).
- På fellesplattformen skal det enkelte lands kvotemengde i hver auksjon være lik landets totale kvotemengde delt på antall auksjoner i det aktuelle året. Totalt volum i hver auksjon skal være på mellom 10 og 20 millioner kvoter. Dette volumkravet gjelder også for opt-out plattformene. Dersom årlig kvotemengde for et medlemsland som har valgt egen plattform er mindre enn 10 millioner kvoter, må hele kvotemengden selges i én auksjon.
- Hvert land skal utevne en auksjonarius som skal være ansvarlig for å gjennomføre auksjonene på vegne av medlemslandet.
- Det skal utarbeides en auksjonskalender for ett år av gangen. Kalenderen skal være samordnet mellom plattformene.
- En kontrollør skal overvåke auksjonene (på alle plattformene).

### **3.4 Forordning om overvåking og rapportering av utslipp og forordning om akkreditering og verifikasjon**

I løpet av 2011 skal to forordninger vedtas i EU-kommisjonen: 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. M og R-forordningen bygger på den eksisterende MRG-en for kvoteperioden 2008-2012, dvs. EUs retningslinjer for beregning måling og rapportering av kvotepliktige utslipp, kommisjonsbeslutning 2007/59/EF. A og V-forordningen bygger i all hovedsak på standardene EA 6/03 og ISO 14065, og begge omhandler krav og veiledning til verifikatører og akkrediteringsorganer knyttet til verifikasjon av klimagassutslipp.

Kommisjonen planlegger å utarbeide veiledningsdokumenter til forordningene i løpet av 2012.

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.

Vedlagte forslag til lov- og forskriftsendringer gjennomfører ikke disse to forordningene.

#### **4. NASJONAL GJENNOMFØRING, EØS-TILPASNINGER TIL REGELVERKET**

Det tas sikte på å innlemme EUs reviderte kvotedirektiv i EØS-avtalen gjennom EØS-komitébeslutning i løpet av våren 2012. Det tas sikte på at EØS-komitébeslutningen samtidig skal innlemme følgende rettsakter:

- Kommissjonsbeslutning 2010/2/EU av 24. desember 2009 om fastsettelsen av en liste av sektorer som anses utsatt for karbonlekkasje
- Kommissjonsbeslutning 2010/345/EU av 8. juni 2010 som endrer beslutning 2007/589/EF angående retningslinjer for måling og rapportering av klimagasser i forbindelse med CO<sub>2</sub>-håndtering
- Kommissjonsbeslutning 2010/670/EU av 3. november 2010 om en kvotereserve til fremme av CO<sub>2</sub>-håndtering og innovative fornybarprosjekter
- Kommissjonsforordning (EU) nr. 1031/2010 av 12. november 2010 om auksjonering av klimakvoter (auksjoneringsforordningen)
- Kommissjonsbeslutning 2011/278/EU av 27. april 2011 om tildeling av vederlagsfrie kvoter (benchmarkbeslutningen)
- Kommissjonsforordning (EU) nr. 550/2011 av 7. juni 2011 om kvalitetskriterier for bruk av prosjektbaserte kvoter under direktiv 2003/87/EF
- Kommissjonsbeslutning 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-komitébeslutning nr. 156/2011 av 2. desember 2011.

Den femte registerforordningen (EU) nr 1193/2011 er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen. Rettsakten anses foreløpig 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 Kommissjonen 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 imidlertid 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 forhandles det også om 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.

## **5. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER OM GJENNOMFØRING AV DET REVIDERTE KVOTEDIREKTIVET MED TILHØRENDE RETTSAKTER**

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 proporsjonal økning i den felleseuropeiske 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.

Mer detaljert informasjon om de foreslåtte lovendringene følger i kapittel 8 og 9, mens forskriftsendringene framgår av kapittel 10.

## 6. 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 verden gjennom import av kvoter fra utslippsreducerende prosjekter.

Det er muligheter for at den totale kvotemengden i EUs kvotesystem vil reduseres i perioden 2013-2020. 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. 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.

## **7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

### **7.1 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. Med 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. Norge forventes å få anledning til å selge knapt 60 millioner kvoter i perioden 2013-2020. Det er knyttet stor usikkerhet til dette anslaget spesielt fordi det ikke er endelig klart hvor mange kvoter som skal selges totalt innenfor systemet. 60 mill. kvoter er verdt 6 mrd. kr. med en kvotepris på 100 kr. En kvotepris på 200 kroner vil øke verdien av salgskvotene til 12 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.

### **7.2 Administrative konsekvenser som følge av tildelingsregelverket**

For virksomheter som vil bli omfattet av kvotesystemet fra 2013, vil det i tillegg til kvotekostnaden være administrative byrder 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 byrden være den 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. Den administrative byrden 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 byrder for staten, nærmere bestemt Klima- og forurensningsdirektoratet.

Klif må påregne å bruke i gjennomsnitt 4 ukeverk per søknad ved behandling av søknadene om tildeling. Kostnadene ved oppfølgingen av søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter vil bli dekket inn gjennom gebyrer fastsatt i forskrift.

### **7.3 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 kvotepålydende virksomhetene 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.

### **7.4 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.

### **7.5 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 kostnadskrevende enn om Norge skulle ha etablert en egen plattform.

## 8. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I LOVFORSLAGET

### Til § 2 (lovens stedlige virkeområde)

Første ledd bokstav e) foreslås tatt ut av loven. EU-direktiv 2008/101/EF (luffartskvotedirektivet) omfatter bare utslipp fra flyvninger til og fra lufthavner som er lokalisert innenfor territoriet til medlemsstatene. Kontinentalsokkelen ligger utenfor Norges territorium. Flyvninger til, fra og på kontinentalsokkelen er dermed ikke en del av virkeområdet til luffartskvotedirektivet. 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, 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 detaljeringsnivå, og 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 før virksomheten eller aktiviteten blir kvotepiktig, vil altså fremgå av forskriften. Forslag 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 produksjonsenheter 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. Forslag til tredje ledd inneholder også en del mindre, språktekniske endringer og forenklinger som ikke er ment å endre på meningsinnholdet.

#### **Til § 4 (kvoteplikt)**

Siste punktum, om hvem som skal anses kvotepliktig for luftfartøyer, foreslås flyttet til forskrift.

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

#### **Til § 5 (søknad om utslippstillatelse og kvoter)**

*Første ledd* foreslås vesentlig forenklet ved at detaljerte bestemmelser om søknadsprosessen flyttes til 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 utslippstillatelse og tildeling av vederlagsfrie kvoter framgår av forskrift.

*Andre 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 i løpet av våren 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 nedleggelse eller delvise nedleggelse 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 kvotereserve 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 2013-2020.

#### **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-komiteébeslutning 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. Bestemmelsen om taushetsplikt 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.

Et alternativ til å innta taushetspliktsbestemmelsen i klimakvoteloven § 11 fjerde ledd vil være å ta bestemmelsen inn i forvaltningsloven § 13b nytt nr. 9.

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

*Første ledd* tilsvarer tidligere § 13 første ledd, og endres ikke.

*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 CO<sub>2</sub>-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 gjennomføring av 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 tilsvareer någjeldende § 16.

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

**Til § 15 (forurensingsmyndighetenes kontroll)**

Bestemmelsen tilsvareer 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. 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 tilsvareer någjeldende § 17a og endres ikke.

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

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

**Til § 18 (tvangsmulkt)**

Bestemmelsen tilsvareer 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 tilsvareer 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 endres 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 tilsvareer någjeldende § 21a, og endres ikke.

**Til § 21** (straff)

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

## 9. FORSLAG TIL LOV OM ENDRINGER I LOV OM KVOTEPLIKT OG HANDEL MED KVOTER FOR UTSLIPP AV KLIMAGASSER (KLIMAKVOTELOVEN)

Lov om endringer i klimakvoteloven skal lyde (endringer i kursiv):

### Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

#### Kapittel 1. Innledende bestemmelser

##### § 1. (lovens formål)

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

Loven gjelder med de begrensninger som måtte følge av folkerettslig sedvane eller overenskomst som binder Norge.

##### § 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. (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 skal vurderes under ett ved beregningen av kapasiteten. Det samme gjelder bestemmelser om produksjonsenheter som ikke ligger på samme sted, men som står i nær driftsmessig og fysisk sammenheng. 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. (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. (søknad om utslippstillatelse og kvotetildeling)**

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om søknader om utslippstillatelse 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. (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, overvåking eller rapportering av kvotepliktige utslipp eller aktivitetsnivå er overholdt.*

#### **§ 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. (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.*

## **Kapittel 2. Tildeling av kvoter**

### § 9. (salg av kvoter)

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

### § 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.

## Kapittel 3. Det norske registeret for klimakvoter – Oppgjør av kvoteplikten

### § 11. (Det norske registeret for klimakvoter)

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

Kongen utpeker en ansvarlig myndighet for opprettelse og drift av registeret. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utformingen og driften av dette registeret, *herunder 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. (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 CO<sub>2</sub>-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. (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.

## Kapittel 4. Rapportering og kontroll

### § 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. (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 verifikasjonserklæringer.

### § 16. (internkontroll)

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

## Kapittel 5. Sanksjoner

### § 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.

### § 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. (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 fra 1. januar 2013 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.

**§ 20. (driftsforbud for luftfartsaktiviteter)**

Tilføyes ved lov 15 apr 2011 nr. 12 (ikr. fra den tid Kongen bestemmer).

**§ 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.

**Kapittel 6. Avsluttende bestemmelser**

**§ 22. (endringer i andre lover)**

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

**§ 23. (ikrafttredelse)**

Loven trer i kraft straks.

## **10. FORSLAG TIL FORSKRIFT OM ENDRING AV FORSKRIFT OM KVOTEPLIKT OG HANDEL MED KVOTER FOR UTSLIPP AV KLIMAGASSER (KLIMAKVOTEFORSKRIFTEN)**

### **10.1 Innledning**

Forskriftsutkastet gjennomfører det detaljerte innholdet i det reviderte kvotedirektivet og de underordnede rettsaktene.

### **10.2 Grunnlag for kvoteplikt**

Forskriftsutkastets § 1-1 lister opp de kvotepliktige aktivitetene, hvilke terskelverdier som må overstiges for at kvoteplikten skal inntre, og hvilke gasser som er kvotepliktige. Forslaget til § 1-1 fjerde ledd inneholder en bestemmelse om hvilke enheter som skal vurderes samlet ved vurderingen av om en terskelverdi er oversteget. Forslaget innebærer en endring av bestemmelsen i någjeldende klimakvoteforskrift § 1-1 fjerde ledd.

Bestemmelsens anvendelsesområde foreslås snevret inn for de tilfellene hvor enhetene som vurderes samlet ikke befinner seg på samme sted. For slike tilfeller foreslås det enhetene må stå i både nær driftsmessig sammenheng og fysisk sammenheng. Enheter som befinner seg på samme sted, skal etter forslaget vurderes samlet dersom de står i nær driftsmessig sammenheng. Bestemmelsen er ment å gjennomføre EUs kvotedirektiv vedlegg 1 nr. 2, jf. artikkel 3 (e).

Forskriftsutkastets § 1-1 inneholder også et nytt sjettede ledd, som inneholder bestemmelser om hvilke CO<sub>2</sub>-utslipp som skal omfattes av kvoteplikten, i tillegg til de utslippene som er direkte tilknyttet en kvotepliktig aktivitet. Bestemmelsen er ment å gjennomføre EUs reviderte kvotedirektiv vedlegg 1 nr. 5, jf. artikkel 3 (e).

Forskriftsutkastets § 1-1 nevner også enkelte unntak fra kvoteplikten, for eksempel virksomheter som hovedsakelig benyttes til forskning og utvikling, og virksomheter som kun benytter biomasse.

Forskriftsutkastets § 1-3 gir grunnlag for Klima- og forurensningsdirektoratets fastsettelse av en frist for innlevering av søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningsloven § 11 annet ledd.

### **10.3 Tildeling av vederlagsfrie kvoter**

Kapittel 3, delkapittel 3.1 til 3.4 i forskriftsutkastet er nytt, og gir alle de detaljerte reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter til stasjonære industrivirksomheter i perioden 2013-2020. Delkapittel 3.1 inneholder generelle bestemmelser for tildelingen. Delkapittel 3.2 inneholder bestemmelser som gjelder eksisterende virksomheter, mens delkapittel 3.3 inneholder bestemmelser som gjelder nye virksomheter og virksomheter med kapasitetsutvidelser etter 30. juni 2011. Delkapittel 3.4 angir regler

for reduksjon i tildelingen som følge av nedleggelse, delvis nedleggelse eller vesentlig kapasitetsreduksjon i løpet av kvoteperioden. Bestemmelsene er ment å gjennomføre kommisjonsbeslutning 2011/278/EU av 27. april 2011 om tildeling av vederlagsfrie kvoter (benchmarkbeslutningen). For nærmere informasjon om innholdet i delkapittel 3.1 til 3.3 henvises til Klima- og forurensingsdirektoratets veileder, se kobling i vedlegget til dette høringsnotatet. Forskriftsutkastet innebærer noen endringer sammenlignet med veilederen, blant annet når det gjelder definisjonen av nye og eksisterende virksomheter, jf. § 3-3 nr. 1 og 2. Definisjonene er ment å være i tråd med benchmarkbeslutningen.

Delkapittel 3.4 inneholder regler om vederlagsfri tildeling fra en felleseuropeisk kvotereserve til nye virksomheter og til eksisterende virksomheter med vesentlige kapasitetsendringer etter 30. juni 2011.

Delkapittel 3.5 innebærer en videreføring av reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter til høyeffektive kraftvarmeverk i perioden 2008-2012, tilsvarende §§ 3-1 til 3-4 i någjeldende forskrift.

Forskriftsutkastet legger til en rekke vedlegg som utfyller bestemmelsene i delkapittel 3.1 til 3.4 om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Vedleggene inneholder en liste over sektorene som anses utsatt for karbonlekkasje, med tilhørende NACE-koder (rev. 1.1), og krav til innholdet i søknader om vederlagsfri tildeling.

#### **10.4 Luftfartsaktiviteter**

Forslaget til ny § 4-4 innebærer en videreføring av meldepliktsbestemmelsen for luftfartøysoperatører i någjeldende § 10 i klimakvoteloven. Bestemmelsen er flyttet fra loven til forskriften, ettersom lovens meldepliktsbestemmelse i § 10 er erstattet med en forskriftshjemmel for fastsettelse av regler om meldeplikt i lovforslaget § 8.

Kapittel 6 i forskriftsutkastet gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører. Innholdet i kapitlet berøres i liten grad av gjennomføringen av EUs reviderte kvotedirektiv, men systematikken endres noe som følge av at flere sentrale bestemmelser foreslås flyttet fra loven til forskriften.

#### **10.5 Oppgjør av kvoteplikten**

Kapittel 7 i forskriftsutkastet gjelder kvoteregisteret og hvilke kvoter som kan brukes til oppgjør for kvoteplikten. Forslaget til endring av § 7-1 vil innebære en inkorporering av Den fjerde og femte registerforordning (forordning (EF) nr. 920/2010 og forordning (EU) nr. 1193/2011). Den fjerde registerforordningen ble innlemmet i EØS-avtalen i EØS-komiteebeslutning nr. 156/2011 av 2. desember 2011. EFTA-landene har foreløpig ikke konkludert når det gjelder Den femte registerforordningens EØS-relevans. Det er derfor foreløpig ikke åpnet for innlemmelse av denne forordningen i EØS-avtalen. Forordningen vil ikke kunne gjennomføres i norsk rett før den er innlemmet i EØS-avtalen. Etter departementets vurdering er det imidlertid av tidsmessige årsaker mest

hensiktsmessig at nødvendige forskriftsendringer som følge av en senere innlemmelse av Den femte registerordning i EØS-avtalen, sendes på høring sammen med forskriftsendringene som gjelder gjennomføring av Den fjerde registerforordningen.

Det reviderte kvotedirektivets artikkel 11a åpner for at EU-kommisjonen gjennom komitologiprosess kan vedta mer detaljert regelverk til utfylling av de rammene som ligger i kvotedirektivet, herunder prosentsetser for ulike virksomheters adgang til å levere kvoter fra blant annet de prosjektbaserte mekanismene under Kyotoprotokollen. Når det detaljerte regelverket blir vedtatt i EU og innlemmet i EØS-avtalen, vil det bli gjennomført i norsk rett gjennom utfylling av klimakvoteforskriftens kapittel 7.

## **10.6 Auksjonering av kvoter**

Det foreslås et nytt kapittel 8 som er ment å gjennomføre auksjoneringsforordningen (forordning (EU) nr. 1031/2010) i norsk rett. Fastsettelse av en forskrift med dette innholdet forutsetter at auksjoneringsforordningen blir innlemmet i EØS-avtalen som forutsatt. Se nærmere omtale av auksjoneringsforordningen under høringsnotatets kapittel 4 om nasjonal gjennomføring av regelverket.

Någjeldende kapittel 8 og 9 med innhold blir til henholdsvis kapittel 9 og 10.

## **10.7 Utdeling av kvoter**

Forskriftsutkastets § 10-1 gir detaljerte bestemmelser om utdeling av kvoter. Bestemmelsen er hovedsakelig en videreføring av bestemmelsen i någjeldende klimakvoteloven § 9, kun med mindre endringer i innholdet.

Forskriftsteksten følger som separat vedlegg til høringsnotatet.

## 11. VEDLEGG

### EU-regelverk

Det reviderte kvotedirektivet (direktiv 2009/29/EF): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:EN:PDF>

Konsolidert (uoffisiell) versjon av kvotedirektivet (direktiv 2003/87/EF): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0087:20090625:EN:PDF>

Den fjerde registerforordningen (forordning (EU) nr. 920/2010): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:270:0001:0052:EN:PDF>

Den femte registerforordningen (forordning (EU) nr. 1193/2011): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:315:0001:0054:EN:PDF>

Auksjoneringsforordningen (forordning (EU) nr. 1031/2010): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:302:0001:0041:EN:PDF>

Benchmarkbeslutningen (tildelingsregler) (beslutning 2011/278/EF): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:130:0001:0045:EN:PDF>

Karbonlekkasjelisten (beslutning 2010/2/EU): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:001:0010:0018:EN:PDF>

Beslutning om endringer i karbonlekkasjelisten (beslutning 2011/745/EU): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:299:0009:0012:EN:PDF>

Beslutning om overvåking og rapportering av utslipp fra nye sektorer (beslutning 2011/540/EU): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:244:0001:0034:EN:PDF>

Beslutning om overvåking og rapportering av utslipp fra CO<sub>2</sub>-håndtering (beslutning 2010/345/EU): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:155:0034:0047:EN:PDF>

NER 300 (beslutning 2010/670/EU): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:290:0039:0048:EN:PDF>

### Informasjon fra Klima- og forurensingsdirektoratet:

Klima- og forurensingsdirektoratets veileder for tildeling av vederlagsfrie kvoter: <http://www.klif.no/publikasjoner/2826/ta2826.pdf>