

Kort redegjørelse for det nærmere innholdet i utkastet til forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.

Forskriftsutkastet presiserer nærmere omfanget av kvoteplikten (kapittel 1), oppstiller regler for rapportering av kvotepliktige utslipp (kapittel 2), hjemler gebyr (kapittel 5) og innfører generelle bestemmelser om unntak, klage, tilsyn og ikrafttredelse (kapittel 6). I forskriftsutkastet holdes det av plass til et kapittel om Norsk register for klimakvoter (kapittel 3) og et kapittel om godkjenning av kvoter som ikke er utstedt gjennom Kvoteregisteret, for eksempel kvoter utstedt i EUs kvotesystem eller på grunnlag av gjennomførte prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) (kapittel 4). Kapittel tre og fire vil inneholde bestemmelser som ikke nødvendigvis må tre i kraft 1. januar 2005.

Det foreslås å innføre kapasitetsgrenser for ulike grupper av kvotepliktige enheter som er basert på at det norske kvotesystemet i all hovedsak skal følge EU-direktivets kapasitetsgrenser. Reglene for rapportering er i henhold til EUs retningslinjer for overvåkning og rapportering, mens gebyrreglene hovedsakelig er utformet på bakgrunn av beregninger gjengitt i Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) om klimakvoteloven.

Bakgrunn

Regjeringen la frem Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) om lov om kvoteplikt og handel med klimagasser (klimakvoteloven) 5. november 2004. På bakgrunn av dette lovforslaget har SFT etter oppdrag fra Miljøverndepartementet utarbeidet forslag til forskrift med nødvendige utfyllende bestemmelser til klimakvoteloven. Forskriften er tenkt å tre i kraft samtidig med loven, 1. januar 2005.

Innhold

Forskriftsutkastet presiserer nærmere omfanget av kvoteplikten (kapittel 1), oppstiller regler for rapportering av kvotepliktige utslipp (kapittel 2) og hjemler gebyr knyttet til konto i kvoteregisteret, for mottak av kvoter og i forbindelse med forurensningsmyndighetens kontroll av utslippsrapporter (kapittel 5). Kapittel om etablering av Norsk register for klimakvoter er ikke ferdig utformet (kapittel 3). Dette kapittelet vil gjenspeile de deler av EUs registerforordning som er relevante for Norge. Kapittel om godkjenning av kvoter som ikke er utstedt gjennom Kvoteregisteret, for eksempel kvoter utstedt i EUs kvotesystem eller på grunnlag av gjennomførte prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen (CDM), er heller ikke ferdig utformet (kapittel 4). Kapittel tre og fire vil inneholde bestemmelser som ikke nødvendigvis må tre i kraft 1. januar 2005. Siste kapittel har generelle bestemmelser om unntak, klage, tilsyn og ikrafttredelse (kapittel 6).

Kommentarer til forskriftsutkastet

1. Kvotepliktige utslipp

I utkast til kvotelov § 3 første og andre ledd angis hvilke utslipp som er omfattet av kvoteplikten. Paragrafens tredje og fjerde ledd åpner for at det kan gis forskrifter som nærmere presiserer kvotepliktens omfang.

Tredje ledd gir hjemmel for å unnta enheter under en fastsatt grense fra kvoteplikten. I Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) uttales om dette på side 39:

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

Lovutkastets § 3 fjerde ledd åpner for å forskriftsfeste at utslipp av CO₂ i sin helhet skal være omfattet av kvoteplikten selv om utslippet bare delvis skyldes virksomhet som faller inn under bestemmelsens første ledd. I Ot. prp. nr 13 (2004-2005) side 80 heter det til dette at:

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

§ 1-1 i utkast til kvoteforskrift tar sikte på uttømmende å regulere hvilke utslipp som er omfattet av kvoteplikten. Av informasjonshensyn har en valgt å gjenta deler av lovbestemmelsen i forskriftsbestemmelsen selv om dette rettslig sett ikke er nødvendig. Tanken er at det skal være tilstrekkelig å lese forskriftens § 1-1 for å finne ut hvilke utslipp som er omfattet av kvoteplikten.

SFT er av den oppfatning at det pr i dag ikke er hensiktsmessig å fravike EU-direktivets kapasitetsgrenser, og foreslår derfor kapasitetsgrenser i forskriftsutkastets § 1-1 første ledd som samsvarer med EU-direktivets. Dersom høringsinstansene mener at disse grensene vil få uheldige utslag, for eksempel i form av ulike konkurransevilkår mellom bedrifter i enkelte bransjer i Norge, ber SFT om at det redegjøres for dette i høringsuttalelsen.

§ 1-1 tredje ledd i utkast til kvoteforskrift er en presisering av hva som må anses å følge av bestemmelsens første ledd slik utkastet er utformet. Det fremgår av tredje ledd at dersom samme kvotepliktig driver flere enheter innenfor samme kategori i første ledd, for eksempel energiproduksjon, og disse står i nær driftsmessig eller fysisk sammenheng med hverandre, skal spørsmålet om kapasitetsgrensen for kvoteplikten i den aktuelle kategori er overskredet, vurderes under ett.

I henhold til § 1-1 fjerde ledd i forskriftsutkastet skal alle CO₂ utslipp fra en virksomhet regnes som kvotepliktige dersom virksomheten i utgangspunktet har utslipp som omfattes av bestemmelsens første jf. andre og tredje ledd.

2. Rapportering

I utkast til kvotelov § 16 andre ledd åpnes det for at det i forskrift kan gis nærmere bestemmelser om rapportering, herunder bestemmelser om hva som skal rapporteres og hvordan utslippene skal beregnes eller måles.

I Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) side 86 heter det om dette at:

”Det legges opp til å gi forskrift om hvordan utslippene fra de enkelte kildene skal beregnes, og hvordan de så skal rapporteres til myndighetene. Forskriften må på dette punkt være i overensstemmelse med internasjonale regler for beregning av klimagassutslipp. Av hensyn til norsk tilknytning til EUs kvotemarked bør dette regelverket også være i samsvar med EUs regelverk.”

Hensikten er at reglene i kapittel 2 i forskriftsutkastet skal være forenlige med EUs retningslinjer for overvåking og rapportering av utslipp vedtatt 29. januar 2004 med hjemmel i kvotedirektivet artikkel 14. Disse retningslinjene tar utgangspunkt i FNs klimapanel (IPCC) internasjonale retningslinjer og god praksis for kartlegging av klimagassutslipp.

§ 2-2 første punktum krever at den kvotepliktige følger metoden for beregning eller måling av utslippene i henhold til kravene fastsatt i vedlegg 1 i forskriftsutkastet. Disse kravene er basert på EUs retningslinjer for overvåking og rapportering, men tilpasset norske forhold. I EUs retningslinjer angis et sett av metoder med økende grad av nøyaktighet, kalt ”tiers”, der den høyeste ”tier” angir den mest avanserte metoden. EU krever at kvotepliktige skal bruke den mest avanserte metoden for alle kilder. Bare dersom en slik avansert metode teknisk ikke er gjennomførbar eller at det vil være urimelig kostbart å benytte den, vil den kvotepliktige, etter godkjenning av forurensningsmyndigheten, kunne benytte en mindre avansert metode (jf. kapittel 4.2.2.1.4 i EUs retningslinjer). Kravene til beregning eller måling av kvotepliktige utslipp gitt i vedlegg 1 er gjort mer entydige og forutsigbare for de kvotepliktige enn EUs retningslinjer, samtidig som de er mer tilpasset utslippssituasjonen ved norske kvotepliktige bedrifter. I hovedsak er det valgt ut en bestemt metode for samme bransje, som i de fleste tilfeller tilsvarer EUs mest avanserte metode. Metoden som da er valgt er den som etter SFTs vurdering gir det mest korrekte utslippsbildet.

I § 2-2 andre punktum stilles det krav om at den kvotepliktige skal bruke en annen metode enn den forskriften gir anvisning på dersom denne metoden gir mer korrekte utslippstall og den kvotepliktige bør forstå dette. Det siktes her til de tilfeller der en direkte anvendelse av EUs retningslinjer for overvåking og rapportering ville ledet til bruk av en annen metode. Dersom det er helt spesifikke forhold ved bedriften som tilsier bruk av en annen metode, er dette forhold først og fremst bedriften selv bør kjenne til. Er det derimot tale om problemstillinger knyttet til bransjen generelt, vil SFT informere de aktuelle om at annen metode skal benyttes og samtidig arbeide for at forskriften endres. Informasjon fra SFT og andre vil kunne påvirke vurderingen av om den kvotepliktige bør forstå at en annen metode enn den forskriften gir anvisning på skal benyttes ved rapporteringen.

Når det gjelder hva utslippsrapporten skal inneholde stiller forskriftsutkastet § 2-3 generelle krav, mens §§ 2-4 til og med 2-9 stiller bransjespesifikke krav. Kravene som fremgår av § 2-3 bokstavene a)–f) har direkte betydning for rapporteringen av det

kvotepliktige utslippet, mens kravene som fremgår av bokstavene g)–j) hovedsakelig tjener kontrollformål. Bokstav k) stiller krav om at utslippsrapporten skal inneholde kopi av skriftlig internkontrollsystem. Det er viktig å presisere at dette kravet bare gjelder de deler av interkontrollsystemet som er knyttet til utslipp av CO₂.

Det går fram av forskriften av utslippsrapporten skal inneholde CO₂-utslipp fra alle kilder som bidrar til den kvotepliktiges utslipp, CO₂-utslipp fra hver enkelt energivare, samt mengde brukt av ulike energivarer og andre aktivitetsdata (se for eksempel § 2-3 bokstavene a) og c) og § 2-4 første ledd bokstav a)). Hensikten med dette kravet er å få full innsikt i grunnlaget for beregningene av utslipp. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være svært vanskelig eller lite hensiktsmessig å skille mellom alle typer fraksjoner av energivarer, for eksempel ved bruk av blandede brensler i sementovner. I slike situasjoner skal den kvotepliktige likevel frambringe tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon slik at forurensningsmyndighetene kan gjennomføre en forsvarlig kontroll av utslippene.

Rapporteringskravene i kapittel 2 omfatter alle kilder som bidrar til de kvotepliktiges utslipp. De bransjespesifikke kravene i §§ 2-4 til og med 2-9 til rapportering, samt kravene til beregnings- og målemetode gitt vedlegg 1, omfatter ikke nødvendigvis alle aktuelle kvotepliktige utslipp. I de tilfeller der forskriften ikke angir kilde-spesifikke krav til rapportering og til metode for beregning og måling av utslipp, skal kvotepliktig utslipp likevel rapporteres i henhold til de generelle kravene gitt i § 2-3 bokstavene a)-f).

I de tilfeller beregnings- eller målemetodene som legges til grunn for rapporteringen endres, følger det av § 2-10 at tidligere innleverte rapporter skal oppdateres ved bruk av de nye metodene. Dette skyldes internasjonale krav til landenes rapportering av klimagassutslipp og behovet for i slike situasjoner å oppdatere den internasjonale rapporteringen. Det er således viktig å påpeke at en oppdatering av tidligere års utslippstall etter § 2-10 ikke skal ha betydning for kvoteplikten for de tidligere års rapporter.

3. Gebyr

3.1 Gebyr knyttet til konto i klimakvoteregisteret og mottak av kvoter

Lovutkastet § 12 fjerde ledd gir forskriftshjemmel til å ta gebyr for opprettelse av konti, mottak av kvoter utstedt av staten og overføring av kvoter i, til eller fra registeret.

Det fremgår av Ot prp. nr 13 (2004-2005) side 72 at:

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

kostnadene registeret, synes dermed først og fremst og ligge i å knytte gebyrer til utstedelse og utdeling av kvoter.

Dersom den årlige utdelte kvotemengden blir seks millioner tonn og kostnadene ved registeret to millioner kroner, vil et gebyr på 33 øre å på utdelingen av hver kvote dekke de årlige kostnadene.”

I tråd med uttalelsene ovenfor inneholder forskriftsutkastet bestemmelser om gebyr for kvoter utstedt av staten på 33 øre pr kvote (jf. § 5-1), gebyr for søknad om opprettelse av konto på 200,- kr (jf. § 5-2) og årlig gebyr på 200,- kr for å inneha konto i registeret (jf. § 5-3).

Vi er av den oppfatning at et gebyr på 200,- kr for opprettelse av konto og et årlig gebyr på samme beløp vil kunne motvirke at administratoren for registeret må bruke tid på useriøse aktører som ber om å få opprettet konto i registeret. Det må kunne ses bort fra at gebyret anses ikke å være så stort at det i seg selv vil få seriøse aktører til å holde seg utenfor markedet eller bruke andre lands registre som basis for sitt engasjement i kvotehandelen. Gebyret for opprettelse av konto gjelder også for konto opprettet for kvotepliktige.

Hovedinntektskilden vil komme fra gebyret for kvoter utstedt av staten på 33 øre pr kvote. Det synes rimelig at de store kvotepliktige aktørene bidrar mer enn de mindre kvotepliktige aktørene til å dekke inn kostnadene ved å etablere og drive et kvoteregister. Dette er både i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale og forventninger om at de store aktørene vil bruke registeret mer enn de små.

Forfallstidspunktet for gebyr for kvoter utstedt av staten følger indirekte ved av forskriftsutkastets § 5-1 andre ledd fastsetter at årlig utdeling av kvoter forutsetter at gebyret er betalt. Tilsvarende gjelder for opprettelse av konto, som forutsetter at gebyret er betalt (se § 5-2 andre ledd).

Det årlige gebyret for å inneha konto i registeret forfaller til betaling 1. februar hvert år (jf. utkastet § 5-3 andre ledd). Det årlige gebyret betales ikke det kalenderåret konto opprettes. Det er en fordel ved inndrivelse av det årlige gebyret at det forfaller samtidig for alle kontohavere.

3.2 Gebyr i forbindelse med forurensningsmyndighetens kontroll av utslippsrapporter

Det følger av lovutkastet § 17 første ledd at ”forurensningsmyndighetene kontrollerer og godkjenner den enkelte kvotepliktiges rapportering av CO₂-utslipp”. Det heter videre i bestemmelsens siste ledd at ”[k]ongen kan i forskrift fastsette at omkostninger i forbindelse med forurensningsmyndighetens kontroll av utslippsrapporter etter denne bestemmelsen skal dekkes av den kvotepliktige”.

I tillegg til gebyrene omtalt i punkt 3.1 ovenfor som skal finansiere drift og vedlikehold av kvoteregisteret skal kvotepliktige betale gebyr etter forskrift om begrensning av forurensning av 1. juni 2004 §§ 39-3 og 39-4 for ny eller endret tillatelse til kvotepliktige utslipp. For virksomheter som allerede i dag har tillatelse til utslipp anses en utslippstillatelse etter nytt annet ledd i forurensningsloven § 11 i relasjon til gebyrreglene

som en endring av eksisterende tillatelse (se Ot.prp. nr. 13 2004–2005 side 47). Som en følge av dette vil § 39-4 komme til anvendelse i disse tilfellene.

Også omkostninger knyttet til kontroll og godkjenning av de kvotepliktiges utslippsrapporter bør dekkes av de kvotepliktige. I denne forbindelse kan det være påkrevd med kontroll/inspeksjon på stedet. I forskriftsutkastet er det derfor inntatt bestemmelser om gebyr for inspeksjoner i § 5-4 og gebyr for øvrig arbeid med godkjenning av den kvotepliktiges utslippsrapport i § 5-5. Begge bestemmelsene opererer med ulike gebyrklasser for henholdsvis inspeksjoner og godkjenning av utslippsrapport. Tre gebyrklasser vil skape rom for tilstrekkelig fleksibilitet ved illeggelsen av disse gebyrene.

Gebyret i § 5-4 skal dekke arbeidsgodtgjørelse og kostnader ved opphold og reise. Gebyret i § 5-5 er lavere fordi arbeidet med den ordinære godkjennelsen av rapportene vil skje i SFTs lokaler. Gebyret etter § 5-5 vil alle kvotepliktige måtte betale hvert år. I § 5-4 og § 5-5 er lav gebyrklasse basert på 1-2 arbeidsdager, middels gebyrklasse er basert på 3-5 arbeidsdager, mens høy gebyrklasse er basert på mer enn 5 arbeidsdager.

Gebyr for inspeksjoner forfaller til betaling 30 dager etter at den kvotepliktige har mottatt inspeksjonsrapport fra forurensningsmyndigheten. Den kvotepliktige vil motta en faktura med 30 dagers forfall samtidig med kontrollrapporten. Forfallstidspunktet for gebyr for godkjenning av utslippsrapport er satt til 1. mai.

4. Generelle bestemmelser

Innenfor rammen av kvoteloven kan forurensningsmyndigheten gjøre unntak fra forskriften (se utkastet § 6-1).

Bestemmelsene i forskriften er tenkt å tre i kraft samtidig med kvoteloven, 1. januar 2005 (se utkastet § 6-4).

Kapittel 5 i lovutkastet åpner for at sen, manglende og/eller uriktig rapportering kan sanksjoneres ved at den kvotepliktige suspenderes fra retten til å overføre kvoter (se lovutkastet § 19), ilegges tvangsmulkt (se lovutkastet § 20) og eller straffeforfølges (se lovutkastet § 22). Vi har ikke sett behov for å gjenta disse bestemmelsene i forskriftsutkastet.