

Høringsnotat

Forskrift om endring av klimakvoteforskriften

Redegjørelse for det nærmere innholdet i utkastet til endringer i forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften)

Bakgrunn

SFT har etter oppdrag fra Miljøverndepartementet utarbeidet forslag til endringer i forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser av 23. desember 2004 nr. 1851 (klimakvoteforskriften). Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 66 (2006-2007) Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m. og til vedtagelsen av lovendringsforslaget hvor blant annet kvoteplikten utvides til også å gjelde utslipp belagt med CO₂-avgift. Regjeringen har lagt opp til at en mer detaljert regulering av flere forhold skal skje ved at klimakvoteforskriften endres.

I denne omgang sendes på høring reviderte regler for omfanget av kvoteplikten, regler for fastsettelse av frist for søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp og tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2008-2012 etter klimakvoteloven § 7 andre ledd og reviderte regler for beregning, måling og rapportering av kvotepliktige utslipp. For at forurensningsmyndigheten skal kunne fatte de nødvendige vedtak før neste kvoteperiode (2008-2012) settes høringsfristen til seks uker. Revideringen av de regler som nå sendes på høring er varslet både i høringsbrevet av 16. mars 2007 og den ovenfor nevnte Odelstingsproposisjonen. For de virksomheter som allerede er omfattet av kvoteplikten er revideringen av regler for beregning, måling og rapportering av kvotepliktige utslipp i tillegg varslet i vedtak om godkjenning av kvotepliktige utslipp.

Når det gjelder regler for tildeling av kvoter til virksomheter som har kvoteplikt fordi de har prosessutslipp av N₂O og CO₂ forbindelse med produksjon av kunstgjødsel, gasskraftverk som skal basere seg på fangst og lagring av CO₂ og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon vil disse bli sendt på høring på et senere tidspunkt. Dette gjelder også revidering av reglene for gebyr og register for klimakvoter. Det vil også på et senere tidspunkt bli utarbeidet regler for beregning, måling og rapportering av utslipp som inngår i CO₂-håndteringsprosjekter (se Ot.prp. nr 66 2006-2007 side 13).

Kort oversikt over foreslåtte endringer

Utkastet til endringer av klimakvoteforskriften som nå sendes på høring inneholder en nærmere presisering av kvotepliktens omfang (se § 1-1) hvor blant annet utslipp fra treforedling og produksjon av kunstgjødsel blir omfattet av kvoteplikten. Det foreslås videre å definere enkelte sentrale begreper som benyttes i forskriftsteksten (se § 1-2). Fristen for tildeling av vederlagsfrie kvoter etter klimakvoteloven § 7 andre ledd og søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningslovens § 11 andre ledd settes til 1. oktober 2007 (se § 1-3). I og med at EUs retningslinjer for overvåking og rapportering av utslipp (Monitoring and Reporting Guidelines) på enkelte punkter endres med virkning for neste periode er det behov for å revidere forskriften for å sikre at de norske reglene samsvarer med EUs tilsvarende regler. Videre har erfaring vist at reguleringsnivået i eksisterende forskrift når det gjelder overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp med fordel kunne vært utformet

mer presist. Dette gjelder særlig krav til usikkerhet ved bestemmelse av aktivitetsdata og krav til bestemmelse av utslippsfaktor. På denne bakgrunn foreslås det i tillegg å gjøre til dels store endringer i dagens kapittel 2 om rapportering av kvotepliktige utslipp med virkning for beregning, måling og rapportering av utslippene fra og med 2008. I likhet med EU legges det opp til i det endrede regelverket at hver kvotepliktig virksomhet skal utarbeide program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp som i hvert enkelt tilfelle skal godkjennes av forurensningsmyndigheten.

I forskriftsutkastet fremkommer endringene i § 1-1 i kursiv mens de andre foreslåtte bestemmelsene med vedleggene ikke kursiveres fordi teksten som her sendes på høring er helt ny, med unntak av §§ 2-6 og 2-7 som i eksisterende forskrift er §§ 2-10 og 2-11.

Kommentarer til de enkelte bestemmelser i forskriftsutkastet

1. Kvotepliktige utslipp (§ 1-1)

Det følger av vedtak til lov om endringer i klimakvoteloven m.m. § 3 første ledd bokstav f) at produksjon av papir, papp og papirmasse fra tre eller andre fibermaterialer er omfattet av kvoteplikten. I forskriftsutkastet som sendes på høring foreslås det å ta inn en ny bokstav i) i forskriftens § 1-1 første ledd slik at denne bestemmelsen samsvarer med den endrede lovteksten. I tillegg foreslås det å innføre en kapasitetsgrense tilsvarende kapasitetsgrensen i EU. I kvotehandelsdirektivet (2003/87/EF) annek 1 fremkommer det at kvoteplikten omfatter CO₂-utslipp i forbindelse med produksjon av papp og papir, men begrenset til virksomhet som har en produksjonskapasitet som overstiger 20 tonn pr dag.

Videre foreslås det i utkastet som nå sendes på høring å innta en bestemmelse i § 1-1 nytt andre ledd som utvider kvoteplikten til også å omfatte utslipp av N₂O (lystgass) og CO₂ i forbindelse med produksjon av kunstgjødsel. Det presiseres i utkastet at kvoteplikten bare vil omfatte prosessutslipp av N₂O. Mindre N₂O utslipp i forbindelse med forbrenning av olje el. vil derfor falle utenfor kvoteplikten. Det foreslås ingen kapasitetsgrense som kriteriet for kvoteplikt for kunstgjødselsprodusenter. Når det gjelder begrunnelsen for å omfatte utslipp av N₂O i kvotesystemet vises det til Ot.prp. nr. 66 side 12. Regler for tildeling av kvoter til disse virksomhetene vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt. Denne bestemmelsen har hjemmel i klimakvoteloven § 3 tredje ledd.

Bestemmelsen i § 1-1 andre ledd som unntar enkelte utslipp fra kvoteplikten foreslås flyttet til tredje ledd og samtidig omformulert slik at den samsvarer med den vedtatte endringen i loven. Av hensyn til harmonisering med EUs regler gjelder ikke unntaksbestemmelsen lenger der utslippet er belagt med CO₂ avgift. I tillegg er det gjort noen endringer i formuleringene i avfallsunntaket. Det vises i den forbindelse til Ot. prp. nr. 66 (2006-2007) side 18 og 19. Den foreslåtte bestemmelsen er en ren gjengivelse av lovteksten som tas med i forskriftsteksten av informasjonshensyn. Etter denne bestemmelsen gjelder kvoteplikten ikke utslipp fra forbrenning av biomasse og fra energiproduksjon ved forbrenning av farlig avfall og avfall belagt med sluttbehandlingsavgift.

I forskriftsutkastet er det videre gjort en mindre språklig endring i § 1-1 tredje ledd. Som en følge av at det tas inn et nytt annet ledd om utslipp fra produksjon av kunstgjødsel i § 1-1 blir eksisterende tredje ledd flyttet til nytt fjerde ledd. I tillegg strykes formuleringen "en kvotepliktig som driver" og ordet "og" byttes ut med "der". Formuleringen blir etter dette: "Hvorvidt en kapasitetsgrense er oversteget vurderes samlet for flere enheter der disse står

i nær driftsmessig eller fysisk sammenheng”. Denne endringen er begrunnet i behovet for å kunne gi flere tillatelser til kvotepliktige utslipp selv om flere enheter skal vurderes samlet ved vurdering av kvoteplikt. For å klargjøre ansvarsforholdene knyttet til rapportering og innlevering av kvoter vil det kunne være aktuelt å gi flere tillatelser dersom enhetene drives av ulike selskaper.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 66 2006-2007 side 13 at det ikke legges opp til å inkludere anleggene for å rense og deponere CO₂ fra brønnstrømmen på Sleipner eller Snøhvit i kvotesystemet fordi CO₂ ikke stammer fra forbrenning av fossile brensel. Som en naturlig konsekvens av dette foreslås det at bestemmelsen om at alle CO₂-utslipp i forbindelse med behandling av naturgass skal være kvotepliktige (se eksisterende § 1-1 fjerde ledd) oppheves. Det presiseres imidlertid at utslipp fra forbrenning i forbindelse med behandling av naturgass der samlet innfyrt effekt overstiger 20 MW fortsatt vil være omfattet av kvoteplikt i henhold til § 1-1 bokstav a.

2. Definisjoner (§ 1-2)

Det foreslås å ta inn en ny bestemmelse i forskriftens § 1-2 der sentrale begreper som brukes i forskriftsteksten defineres. I første omgang defineres tekniske begreper som først og fremst har betydning for reglene i kapittel 2 om beregning, måling og rapportering av kvotepliktige utslipp. Begrunnelsen for å definere begrepene i en bestemmelse i kapittel 1 istedenfor å ta inn en bestemmelse i kapittel 2 er at det ved senere revisjoner av forskriftsteksten kan bli aktuelt å definere også andre begreper som benyttes eller vil bli brukt i forskriften.

Når det gjelder definisjonen av begrepet ”energiproduksjon” er denne tatt inn for å synliggjøre at begrepet er blitt fortolket i første kvoteperiode (2005-2007) til å omfatte all forbrenning av karbonholdig materiale. Begrepet har hele tiden vært ment å være en direkte implementering av begrepet ”combustion installation” som benyttes i kvotehandelsdirektivet. Dette begrepet har blitt fortolket ulikt i EUs medlemsland i første kvoteperiode. De ulike fortolkningene har berørt kjemisk industri og andre virksomheter der forbrenning skjer uten at bransjen som sådan er omfattet av kvoteplikten. For å forhindre uheldig konkurransevridning som en følge av at direktivet implementeres forskjellig i ulike land har Kommisjonen utformet retningslinjer i forbindelse med utformingen av allokeringsplaner for kvoteperioden 2008-2012. Det fremkommer av retningslinjene fra Kommisjonen publisert 22.12.2005 at begrepet energiproduksjon skal forstås vidt slik at alle forbrenningsprosesser skal omfattes selv om energien ikke nyttiggjøres og selv om ikke den bransjen der energiproduksjonen skjer er omfattet av kvoteplikten som bransje. I retningslinjene fra Kommisjonen presiseres det at utslipp fra energiprosesser ved crackere, carbon-black produksjon, fakling inkludert offshore, smelteovner inkludert rock wool og integrert stålproduksjon skal være omfattet av kvoteplikten.

I all hovedsak innebærer ikke disse signalene fra Kommisjonen store endringer i forhold til det tidlige norske kvotesystemet fordi det allerede i denne fasen ble lagt til grunn en vid fortolkning av begrepet. Det er imidlertid behov for å gjennomgå enkelte virksomheter som per i dag har vært ansett for omfattet av forståelsen mellom MD og Norsk Industri på nytt. SFT vil komme tilbake med en nærmere avklaring av dette i tilstrekkelig tid før den foreslåtte fristen for søknad om utslippstillatelse og kvoter (se punkt 3 under).

Når det gjelder forståelsen av hvilke kvotepliktige utslipp som er prosessrelaterte og hvilke som er energirelaterte i tildelings- og rapporteringssammenheng fremgår grenseoppgangen av

reglene for beregning og måling av kvotepliktige utslipp (se særlig utkast til forskriftens vedlegg 2).

3. Frist for søknad om utslippstillatelse og kvoter (§ 1-3)

Det følger av vedtak til lov om endringer i klimakvoteloven m.m. § 5 at virksomhet som er kvotepliktig og som ikke allerede har særskilt utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 annet ledd, må søke om slik tillatelse innenfor en frist fastsatt av Kongen for å få søknaden behandlet innen 1. januar 2008. I samme bestemmelse heter det videre at virksomhet som er berettiget til vederlagsfrie kvoter for 2008-2012 etter bestemmelsen i § 7 første ledd må søke om dette innen den samme fristen for å komme i betraktning ved tildelingen av disse kvotene.

For SFT har det vært ønskelig at det fastsettes en felles frist for søknad om tildeling av kvoter, søknad om tillatelse etter forurensningsloven § 11 andre ledd og innsendelse av program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp (se punkt 4 under). Når det gjelder søknad om tillatelse etter forurensningsloven § 11 andre ledd og innsendelse av program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp er det utarbeidet forslag til et felles skjema som sendes på høring samtidig med forskriften. For at SFT skal ha tilstrekkelig tid til å kunne fatte de nødvendige vedtak før neste kvoteperiode (2008-2012) settes den felles fristen til 1. oktober 2007.

I utkastet som sendes på høring bestemmes det derfor at søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp etter forurensningslovens § 11 andre ledd må sendes SFT senest innen 1. oktober 2007 for at søknaden skal kunne behandles innen 1. januar 2008 og søknad om vederlagsfrie kvoter skal sendes SFT senest innen samme frist for at virksomheten skal komme i betraktning ved tildeling av kvoter etter klimakvoteloven § 7 andre ledd for perioden 2008-2012.

Fristen for innsendelse av søknad om særskilt tillatelse til kvotepliktige utslipp gjelder nye kvotepliktige virksomheter. I tillegg omfatter bestemmelsen de virksomheter som allerede har tillatelse til kvotepliktige utslipp men som fra 2008 vil ha kvotepliktige utslipp fra kilder som i dag er belagt med CO₂-avgift. Disse virksomhetene må søke om å få eksisterende tillatelse til kvotepliktige utslipp utvidet innen 1. oktober i år.

Når det gjelder søknadsfristen for tildeling av kvoter gjelder denne ikke tildeling av kvoter til virksomheter som har kvoteplikt fordi virksomheten har utslipp av N₂O i forbindelse med produksjon av kunstgjødsel, gasskraftverk som skal basere seg på fangst og lagring av CO₂ og høyeffektive kraftvarmeverk med konsesjon. Regler for tildeling av kvoter til disse virksomhetene vil bli utformet og sendt på høring på et senere tidspunkt.

Basert på kravet i klimakvoteloven § 5 tredje setning om at søknad om tildeling av kvoter må innholde de opplysninger som er nødvendige for å vurdere hvor mange kvoter som skal tildeles vil SFT utarbeide søknadsskjema som vil bli publisert på SFTs hjemmeside i tilstrekkelig tid før søknadsfristen 1. oktober. Det vil også bli utarbeidet enkelte overordnede kriterier for tildelingen av kvoter etter klimakvoteloven § 7 andre ledd andre setning som åpner for at det ved tildelingen kan tas særlig hensyn til virksomhet som reduserer samlede utslipp av klimagasser gjennom å utnytte overskuddgass fra landbasert industri.

4. Regler for beregning og måling av kvotepliktige utslipp (§§ 2-1 til 2-4)

Det følger av forurensingsloven § 11 andre ledd at virksomhet skal innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere sine utslipp på en tilfredsstillende måte. Nærmere bestemmelser om overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp kan gis i forskrift eller i det enkelte tilfellet med hjemmel i klimakvoteloven § 16 andre ledd. Utkastet som nå sendes på høring inneholder slike nærmere regler. De foreslåtte nye reglene inneholder krav til hvordan utslippene skal beregnes og måles, krav om utarbeidelse av program for dette, regler for godkjenning og omgjøring av programmet, innholdet i rapporteringsplikten, krav til revidering av utslippsrapport og krav til arkivering av data. De foreslåtte nye reglene vil bli tatt inn i forskriftens kapittel 2 og vil erstatte eksisterende regler om rapportering av utslipp.

De foreslåtte bestemmelsene i kapittel 2 som nå sendes på høring har en kronologisk tilnærming. I forslag til § 2-1 første ledd innføres det plikt om at den kvotepliktige skal sende inn program for hvordan de kvotepliktige utslippene skal beregnes eller måles. Fristen for innsendelse av program fastsettes til 1. oktober 2007 i andre ledd i samme paragraf. Det presiseres at alle kvotepliktige virksomheter også de som har vært omfattet av kvotesystemet i første periode er forpliktet til å sende inn program innen fristen (se forslag til § 2-1 andre ledd andre setning).

Hvilke opplysninger programmet skal inneholde følger av tredje ledd. I forslag til § 2-2 med tilhørende vedlegg oppstilles kravene til beregning og måling av de kvotepliktige utslippene. De kvotepliktige CO₂ utslippene skal som hovedregel beregnes (se forslag til § 2-2 andre og tredje ledd) enten ved at aktivitetsdata multipliseres med en utslippsfaktor eller ved at massebalanse benyttes. Kontinuerlig måling av CO₂ i røykgassen kan bare benyttes dersom denne metoden gir mer nøyaktige utslippstall enn ved beregning av utslippene (se § 2-2 sjette ledd). Når det gjelder kvotepliktige N₂O utslipp skal disse bestemmes ved kontinuerlig måling (se forslag til § 2-2 siste ledd).

I utkast til § 2-3 legges det opp til at forurensningsmyndigheten skal godkjenne program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp dersom programmet er utformet i henhold til alle relevante krav i forskriften med vedlegg. Det legges opp til at denne myndigheten delegeres til SFT. Det åpnes for at SFT kan godkjenne programmet dersom den kvotepliktige godtgjør at de foreslåtte kravene som følger av kapittel 2 med vedlegg er teknisk umulige å gjennomføre, medfører urimelige høye kostnader eller gjelder mindre utslipp og EUs regler for beregning og måling og rapportering av kvotepliktige utslipp åpner for at det kan gjøres unntak.

En mer detaljert beskrivelse av kravene som følger av forskriften med vedlegg om beregning og måling av kvotepliktige utslipp og hvordan unntaksbestemmelsen er tenkt praktisert vil fremgå av en veileder. Utkast til veileder er gjort tilgjengelig på SFTs hjemmesider samtidig med at forskriften sendes på høring.

Når programmet er godkjent plikter den kvotepliktige å overvåke sine utslipp i henhold til programmet (se forslag til § 2-3 andre ledd). I de tilfeller det oppstår tekniske problemer som gjør at programmet for beregning og måling ikke kan følges kan programmet fravikes i en kortere periode. I de tilfeller de tekniske problemene er av mer varig karakter slik at kravene i programmet ikke kan følges må det søkes om endring i programmet.

Forurensningsmyndigheten kan omgjøre godkjent program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp dersom vilkårene for å gjøre unntak etter første ledd foreligger eller det følger av ellers gjeldende omgjøringsregler. Det legges opp til at også denne bestemmelsen delegeres til SFT. Det presiseres at brudd på de plikter som følger av godkjent program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp er straffebelagt etter klimakvoteloven § 22.

5. Rapportering, revidering av rapporter og arkivering av data (§§ 2-5 til 2-7)

Når det gjelder krav til hva som skal rapporteres innen 1. mars året etter at de kvotepliktige utslippene fant sted følger dette av utkastets § 2-5 som erstatter eksisterende §§ 2-3 til og med 2-9. I § 2-5 siste ledd er det tatt inn en bestemmelse om at rapporteringsskjema utarbeidet av SFT skal benyttes ved rapportering av kvotepliktige utslipp.

Når det gjelder utkast til §§ 2-6 og 2-7 om revidering av tidligere års rapporter og arkivering av data er dette bestemmelser som i eksisterende forskrift finnes i §§ 2-10 og 2-11.

6. Overgangsbestemmelse (§ 2-8)

I utkastets § 2-8 er det tatt inn en overgangsbestemmelse for å gjøre det klart at utslipp i 2007 skal beregnes eller måles og rapporteres i henhold til eksisterende bestemmelser i kapittel 2 i klimakvoteforskriften. Med dette gjøres det klart at de endrede reglene selv om de er tiltenkt å tre i kraft før 1.1.2008 ikke får betydning for utslippene før i 2008. SFT vil sørge for at eksisterende regler vil være tilgjengelig på SFTs hjemmeside også etter at eventuelle endringer er vedtatt og som en følge av dette ikke lenger vil være tilgjengelig på Lovdata.