

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag om endringer i klimakvoteforskriften

Ansvarlig: Miljødirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:

2020/14662

Vår ref.:

20/00236

Dato:

21.12.2020

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud og
Cathrine B. Rønning

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag om endringer i klimavoteforskriften

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Miljødirektoratet har sendt på høring forslag til endringer av klimavoteforskriftens bestemmelser om gebyrer og om Det norske registeret for klimavoter.

Miljødirektoratet gjør grundig rede for problem og mål med utredningen. De positive og negative virkningene av forslaget er drøftet i høringsnotatet, men beskrivelsen av virkninger og berørt næringsliv kunne vært grundigere. Regelrådet savner for eksempel mer informasjon om når og hvor ofte hvert enkelt gebyr vil bli belastet virksomhetene, slik at det er mulig å få oversikt over den totale gebyrbelastningen per år.

Regelrådet mener det er positivt at gebyrordningen legger til rette for en mer rettferdig fordeling av kostnadene. Det er imidlertid en utfordring at det kan oppstå usikkerhet hos søker med hensyn til gebyrnivået. Etter Regelrådets vurdering er det avgjørende at søker får informasjon om gebyrnivået på forhånd, og at Miljødirektoratet gir veiledning med sikte på å få ned saksbehandlingstiden og dermed også gebyrkostnaden for søker. Miljødirektoratet kunne for eksempel vurdert om forhåndsvalg av gebyrsats bør være bindende for direktoratet.

Regelrådet stiller spørsmål ved om klimavoteloven § 11 andre ledd kan benyttes som hjemmel for en forskriftsbestemmelse om opplysningsplikt. Videre burde Miljødirektoratet utredet virkningen av å utvide opplysningsplikten til å omfatte alle kontohavere i kvoteregisteret.

På denne bakgrunn kan Regelrådet ikke med sikkerhet fastslå at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Miljødirektoratet sendte den 6. november 2020 på høring forslag til endringer av klimakvoteforskriftens kapittel 9 om gebyrer og kapittel 7 om Det norske registeret for klimakvoter.

I tråd med Finansdepartementets rundskriv R-112/15 er endringene av gebyrbestemmelsene i kapittel 9 ment å sikre bedre samsvar mellom gebyrene og Miljødirektoratets faktiske ressursbruk. Forslaget innebærer en revisjon av alle gebyrene i klimakvoteforskriften. Miljødirektoratet foreslår å gå bort fra gebyret for kvoter utstedt av staten, og heller rendyrke et system der gebyrene er direkte knyttet til de konkrete oppgavene. Miljødirektoratet foreslår at klimakvoteforskriften skal henviser til gebyrsatsene i forurensingsforskriften kapittel 39, som gjenspeiler kostnadene for tidsbruk i Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet foreslår endringer i kapittel 7 om Det norske registeret for klimakvoter for å tydeliggjøre hvilke vilkår som gjelder for søkere og kontohavere, og for å få Miljødirektoratets oppgaver og myndighet tydeligere frem.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslagene i høringsnotatet får virkninger for «kvotepliktige virksomheter» og «kvotepliktig industri». Det vil i hovedsak si industribedrifter og luftfart. Etter Regelrådets vurdering har klimakvotereglene et relativt bredt virkeområde, og forslaget får virkninger for gebyrbelastningen til virksomhetene. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslaget.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering er det svakheter i beskrivelsen av berørt næringsliv. Det fremgår av høringsnotatet at klimakvotene berører industribedrifter og luftfart. Videre opplyser Miljødirektoratet at det var 110 virksomheter som søkte om vederlagsfrie kvoter for perioden 2021-2025. Utover dette kan ikke Regelrådet se at det gis informasjon om de berørte virksomhetene. Etter Regelrådets vurdering kunne Miljødirektoratet med fordel gjort nærmere rede for de berørte virksomhetene for eksempel gjennom eksempler på typiske industribedrifter og eksempler fra luftfarten.

De positive og negative virkningene av forslaget er i noe grad kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Miljødirektoratet skriver at det er vanskelig å forutse den nøyaktige samlede effekten av de foreslåtte endringene for hver virksomhet. Direktoratet har laget en tabell over endringer i hvert enkelt gebyr, men det er ikke, så vidt vi kan se, informasjon i høringsnotatet om når og hvor ofte hvert enkelt gebyr

blir belastet virksomhetene. Regelrådet mener det burde vært mulig å gi eksempler på totale gebyrbelastninger per år innenfor perioden 2021-2025 for konkrete typer virksomheter.

Når det gjelder kostnadene ved behandling av søknader om tildeling skriver Miljødirektoratet at kostnaden for direktoratets tidsbruk vil belastes virksomheten det første året i tildelingsperioden, istedenfor å fordeles over flere år slik det gjøres i dag. Etter Regelrådets vurdering burde direktoratet vurdert konsekvensene for de berørte virksomhetene av at tidspunktet for avgiftsbelastningen endres.

Miljødirektoratet skriver videre at gebyrforslaget vil gi en mer rettferdig fordeling mellom aktørene. Regelrådet finner det positivt at Miljødirektoratet har forsøkt å beskrive forventede konsekvenser av forslagene for de ulike aktørene i tabell 3 i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering kan det imidlertid være en utfordring for virksomhetene at «*Miljødirektoratet vedtar hvilken gebyrsats som skal gjelde i det enkelte tilfelle, med mindre annet er fastsatt i denne forskriften*». Regelrådet registrerer at det kun er i forbindelse med gebyr for konto i Det norske registeret for klimakvoter at Miljødirektoratet har fastsatt gebyrnivå (sats 9).

Slik Regelrådet forstår det medfører dette at gebyrsatsen i realiteten er ukjent for de berørte virksomhetene på søknadstidspunktet, da gebyret er avhengig av Miljødirektoratets tidsbruk. Regelrådet registrerer imidlertid at det fremgår av forskriften at Miljødirektoratet, så langt det er mulig, skal underrette den gebyrpliktige på forhånd om valg av gebyrsats etter §§ 9-2 til 9-7. Etter Regelrådets vurdering har Miljødirektoratet for lite incitament for å bruke kort tid på søknaden, og dermed holde kostnadene nede. Usikkerheten for virksomhetene når det gjelder gebyrfastsattelsen kan derfor være en utfordring. Regelrådet mener at Miljødirektoratet for eksempel kunne vurdert om forhåndsvalg av gebyrsats skal være bindende for direktoratet. Det ville bidratt til bedre forutberegnelighet for virksomhetene som søkere.

Slik Regelrådet forstår det medfører forslaget at den enkelte virksomhet i større grad enn i dag vil betale for den faktiske ressursbruken de utløser hos Miljødirektoratet. Etter Regelrådets vurdering kan dette få både positive og negative virkninger for virksomhetene. Regelrådet mener at Miljødirektoratet i større grad kunne gjort rede for misforholdet mellom gjeldende gebyrordning og gjeldende tidsbruk, og videre anslått virkningene for næringslivet gjennom eksempler for typiske virksomheter.

Regelrådet registrerer at Miljødirektoratet i tabell 3 har beregnet økningen i kostnader for virksomhetene som følge av økt gebyr for konto i Det norske registeret for klimakvoter. Utover dette kan Regelrådet ikke se at Miljødirektoratet har forsøkt å beregne kostnads- og nyttevirkningene.

Når det gjelder Det norske registeret for klimakvoter har Regelrådet merket seg forslaget om behov for hjemmel til å gi pålegg om opplysninger fra *alle* kontohavere, også de som ikke er kvotepliktige og deres kontorepresentanter. Miljødirektoratet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en hjemmel for pålegg om opplysninger og dokumentasjon i saker hvor dette er nødvendig for å gjennomføre direktoratets oppgaver etter registerforordningen. Miljødirektoratet skriver at bestemmelsen kan hjemles i klimakvoteloven § 11 andre ledd. I henhold til § 11 andre ledd kan «*Kongen 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.*» Den gjeldende opplysningsplikten til kvotepliktige virksomheter er imidlertid særskilt regulert i klimakvoteloven § 6. Regelrådet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om § 11 andre ledd kan benyttes som hjemmel for en slik forskriftsbestemmelse. Videre burde Miljødirektoratet utredet virkningen av å utvide opplysningsplikten.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er enkelte svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet.

3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at det er utredet konkurranssevirkninger av forslagene. Det fremgår av høringsnotatet at forslaget vil gi en mer rettferdig fordeling mellom aktørene. Etter Regelrådets vurdering er det ikke grunn til å tro at forslaget vil gi særlige konkurranssevirkninger.

3.3. Forenkling for næringslivet

Miljødirektoratet skriver i høringsnotatet at å benytte samme gebyrsatser som i forurensningsforskriften er en forenkling, både for aktører som forholder seg til flere regelverk og for Miljødirektoratet. Regelrådet savner en vurdering av hvordan forslagene kan gjennomføres på en brukervennlig og effektiv måte for de berørte virksomhetene.

Når det gjelder Det norske registeret for klimakvoter finner Regelrådet det positivt at Miljødirektoratet rydder opp og flytter relevant innhold fra brukeravtalen til klimakvoteforskriften.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt vurdert i høringsnotatet. Da det mangler en nærmere beskrivelse av berørt næringsliv, er det videre usikkert i hvilke grad små virksomheter bruker klimakvotordningen. Regelrådet har imidlertid merket seg Miljødirektoratets forslag om at virksomheter med utslipp under 25 000 tonn CO₂-ekvivalenter ikke lenger automatisk er unntatt gebyr. Regelrådet savner i den forbindelse en vurdering av hvilke virksomheter som blir berørt av dette forslaget og virkningene for disse.

3.5. Alternative tiltak

Som følge av at klimakvotestystemet er en del av EØS-avtalen, og at gebyrbestemmelsene skal være i samsvar med Finansdepartementets rundskriv R-112/15, er det etter Regelrådets vurdering begrenset handlingsrom til å utrede alternative tiltak i denne saken. Selv om gebyrordningen skal være i samsvar med rundskrivet er det mulig å innrette gebyrordningen på forskjellige måter. Miljødirektoratet argumenterer i høringsnotatet for å koble gebyrordningen mot satsene i forurensningsforskriften. Regelrådet kan ikke se at direktoratet drøfter andre alternativer for gebyrordningen, og det fremgår ikke av høringsnotatet at direktoratet er forhindret fra å drøfte andre alternativer. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er enkelte svakheter i utredningen av alternative løsninger for gebyrordningen.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at Miljødirektoratet har drøftet forutsetninger for en vellykket gjennomføring i høringsnotatet. Miljødirektoratet burde ha vurdert tidspunktet for ikrafttredelse og behovet for veiledning med henblikk på å få ned saksbehandlingstiden og dermed gebyrkostnadene for de aktuelle virksomhetene.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering er det positivt at gebyrordningen legger til rette for en mer rettferdig fordeling av kostnadene. Regelrådet mener imidlertid at det er svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet i denne saken. Blant annet er det en utfordring at det kan oppstå usikkerhet hos søker med hensyn til gebyrnivået. Etter Regelrådets vurdering er det avgjørende at søker får informasjon om gebyrnivået, og at Miljødirektoratet gir veiledning med sikte på å få ned saksbehandlingstiden og dermed også gebyrkostnaden for søker.

På denne bakgrunn kan Regelrådet ikke med sikkerhet fastslå om målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.