

1.	Innledning	4
1.1.	Bakgrunn for lovforslaget	4
1.2.	Gjeldende rett	5
1.2.1.	Om EUs klimakvotesystem og forvaltning i Norge i dag	5
1.2.2.	Om MRV-regelverket og forvaltning i Norge i dag	6
2.	Hovedinnhold	7
2.1.	Inkludering av skipsfart i klimakvoteloven	7
2.1.1.	En ny aktivitet	7
2.1.2.	Utvidelse av lovens stedlige virkeområde	8
2.1.3.	Norske myndigheters ansvar for skipsfartsaktiviteter	9
2.2.	Utvidelse av aktiviteter i stasjonære anlegg	9
2.2.1.	Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall skal overvåke og rapportere	9
2.2.2.	Utslipp av klimagasser er ikke lenger en forutsetning for å omfattes av klimakvotesystemet	10
2.2.3.	Fra "stasjonær industrivirksomhet" til "stasjonære anlegg"	10
2.3.	Bruk av klimakvoteloven på aktiviteter utenfor EUs klimakvotesystem	11
2.4.	En tydeliggjøring av pliktsubjektet	12
2.4.1.	Innføring av operatørbegrepet	12
2.4.2.	Nærmere om skipsoperatør	12
2.4.3.	Skipsoperatøren gis en rett til å kreve dekning for sine kostnader	13
2.4.4.	Pliktsubjektet for skipsfartsaktiviteter som omfattes av § 3 a	13
2.5.	Håndtering av utslippsrapporter	14
2.5.1.	Utslippsrapporter skal ikke lenger godkjennes	14
2.5.2.	Gebyr for håndtering av utslippsrapporter mv.	14
2.6.	Utvidelse av klimakvotelovens håndhevingshjemler	15
2.6.1.	Forholdet mellom klimakvoteloven og forurensningsloven	15
2.6.2.	Økt behov for håndheving	15
2.6.3.	Et nytt tilsynskapittel	16
2.6.4.	Styrking av lovens forvaltningstiltak	17
2.7.	Fra "forurensningsmyndighetene" til "klimakvotemyndigheten"	18
3.	Konsekvenser av lovforslaget	20
3.1.	Inkludering av skipsfart i klimakvotelovens virkeområde	20
3.1.1.	Nyttevirkninger	20
3.1.2.	Konsekvenser for offentlige myndigheter	20

3.1.3. Konsekvenser for næringslivet	22
3.1.4. Betydningen av rettidig gjennomføring i Norge	25
3.2. Øvrige endringsforslag	25
4. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring	27
5. Merknad til de enkelte bestemmelser	27
Til § 1 (lovens formål).....	27
Til § 2 (lovens stedlige virkeområde)	28
Til ny § 2 a (definisjoner)	28
Til § 3 (aktiviteter og utslipp som omfattes av EUs klimakvotesystem)	28
Til § 3 a (utslipp fra luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem)	29
Til § 4 (kvoteplikt)	29
Til § 5 (søknad om utslippstillatelse og kvotetildeling)	30
Til ny § 6 (ansvar for kostnader fra kvoteplikt for skipsfartsaktiviteter)	30
Til § 7 (gebyr).....	30
Til § 8 (meldeplikt)	30
Til § 10 (tildeling av kvoter vederlagsfritt).....	31
Til § 11 (det norske registeret for klimakvoter)	31
Til § 12 (plikt til å overføre kvoter til oppgjør).....	31
Til § 14 (overvåking og utslippsrapportering).....	31
Til § 15 (klimakvotemyndighetens kontroll av utslippsrapporter)	31
Til ny § 16 (klimakvotemyndighetens tilsynsoppgaver).....	32
Til ny § 16 a (opplysninger og undersøkelser) (tidligere § 6)	32
Til ny § 16 b (rett til granskning)	32
Til ny § 16 c (bistandsplikt).....	33
Til ny § 16 d (internkontroll)	34
Til § 17 (suspensjon av retten til å overføre kvoter)	34
Til § 18 (tvangsmulkt).....	34
Til § 19 (overtredelsesgebyr)	34
Til § 20 (tvangstiltak overfor skipsfartsaktiviteter).....	34
Til ny § 21 a (klimakvotemyndigheten).....	35
6. Forslag til lovendringer	35

Høring av forslag til endringer i klimakvoteloven

Miljødirektoratet sender på vegne av Klima- og miljødepartementet forslag til endringer i klimakvoteloven på offentlig høring. Forslaget gjennomfører blant annet endringer i direktiv 2003/87/EF ("klimakvotedirektivet") og forordning (EU) 2015/757 ("MRV-forordningen") i norsk rett.

Norge har deltatt i EUs klimakvotesystem siden 2008 og klimakvotedirektivet er gjennomført i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften. I desember 2022 ble det politisk enighet i EU om endringer i klimakvotedirektivet og MRV-forordningen. Endringene ble formelt vedtatt 25. april i år.

Et viktig grep i EUs nye klimakvoteregler er inkluderingen av skipsfart fra 1. januar 2024. Videre åpner de nye reglene for at deltakelse i klimakvotesystemet ikke betinger utslipp, og at utslipp ikke alltid medfører kvoteplikt. Endringene bryter derfor med det tidligere utgangspunktet om at det er kvoteplikt for 100% av utslippene. Samtidig fremstår rapporteringsforpliktelsene i større grad enn før som et selvstendig virkemiddel i systemet. Reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter får også endret innretning og skal i større grad tjene som direkte virkemiddel for å stimulere til grønn omstilling i lav- og nullutslippsteknologier i industrien.

Norge vil måtte delta i det endrede klimakvoteregulverket, men de nærmere vilkårene for EFTA-statenes deltakelse og innlemmelse av regelverket i EØS-avtalen, gjenstår å avklare. De foreslåtte lovendringene er generelle og overordnede og vil være nødvendige uavhengig av hvordan den videre dialogen med EU om norsk tilknytning utvikler seg.

De foreslåtte lovendringene omfatter blant annet utvidelse av det materielle og stedlige virkeområdet til å omfatte skipsfart og hjemmel for ileggelse av kvoteplikt for denne sektoren. Disse lovendringene må vedtas før 2024 dersom de nye EU-reglene om skipsfart skal kunne tre i kraft i Norge samtidig som i EU, noe som vil være nødvendig for å sikre likebehandling innad i det europeiske kvotesystemet. Det fordrer at lovprosessen starter nå. Den kan ikke utstå til etter EØS-innlemmelsen, dersom samtidig ikrafttredelse skal la seg gjøre. Lovendringene medfører ikke at skipsfarten må levere kvoter til oppgjør i en situasjon der de siste endringene i klimakvotedirektivet mot formodning skulle holdes utenfor EØS-avtalen. Loven hjemler kun kvoteplikt, mens klimakvoteforskriften vil regulere hvilke aktiviteter det skal svares kvoter for.

Videre foreslås tekniske endringer i loven for å tilpasse den til klimakvotedirektivets nye innretning, med et system som nå også regulerer aktiviteter uten utslipp. Forslaget omfatter også nye bestemmelser om tilsyn og håndheving. Inkluderingen av skipsfart forsterker behovet for at klimakvoteloven fungerer selvstendig, og uavhengig av forurensningslovens hjemler. Forurensningsloven gjelder ikke for skipsfart eller luftfart.

Forslaget forventes å gi reduserte utslipp av klimagasser og dermed bidra til å nå klimautslippsmål. Videre forventes det å gi en betydelig administrativ byrde for offentlige myndigheter og økte kostnader for næringslivet.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for lovforslaget

Norges deltakelse i EUs klimavotesystem

Norge har deltatt i EUs klimavotesystem gjennom EØS-avtalen siden 2008. EUs klimavotesystem er rettslig forankret i direktiv 2003/87/EF ("klimavotedirektivet") og flere underordnede rettsakter. Systemet er gjennomført i norsk rett i klimavoteloven og klimavoteforskriften. Klimavoteloven er en utpreget hjemmelslov som gjennom delegeringsvedtak har gitt Klima- og miljødepartementet kompetanse til å treffe nærmere bestemmelser om klimavotesystemet i Norge i forskrift.

EUs klimavotesystem er en sentral del av den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser fra energisektoren, industri og luftfart. Hovedprinsippet er at det settes et tak for de samlede lovlige utslippene i EØS gjennom at et visst antall kvoter er tilgjengelige i et kvotemarked. Formålet med systemet er å skape insentiver til å redusere utslippene fra de kvotepliktige aktivitetene (som er listet opp i vedlegg I til klimavotedirektivet) i tråd med overordnede klimamål.

EUs klimapakke "Klar for 55"

EU-kommisjonen la sommeren 2021 frem et forslag til endret klimavotedirektiv som del av klimapakken "Klar for 55", som følge av forsterkede klimamål i EU under Parisavtalen. Forslaget har vært til forhandling mellom EU-kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet, og i desember 2022 ble det oppnådd politisk enighet om endringene. Regelverket ble formelt vedtatt 25. april 2023. En forutsetning for dette lovforslaget er at endringene i klimavotedirektivet vurderes å være EØS-relevante.

"Maritime transport" blir en del av klimavotesystemet

Endringene i regelverket innebærer blant annet at deler av skipsfarten som seiler innad i og til og fra EØS skal innlemmes i EUs klimavotesystem med virkning fra 1. januar 2024.

Klimavoteloven omfatter ikke skipsfart. Ettersom endelig vedtatt tekst på klimavotedirektivet kom først 25. april 2023, er lovforslaget som er utarbeidet gjennom våren basert på tilgjengelig informasjon om hovedinnholdet i endringene. Vi har gjennomgående forsøkt å vise til uklarheter vi har identifisert og vært åpne de gangene vi er i tvil om hvordan rettsaktene skal forstås.

Endringene i klimavotedirektivet må også leses i sammenheng med endringer i forordning (EU) 2015/757 om overvåking, rapportering og verifikasjon av CO₂-utslipp fra sjøtransport ("MRV-forordningen"). Endelig tekst i forordningen ble vedtatt 25. april 2023, slik at vi også for dette regelverket har lagt til grunn den foreløpige teksten.

Både klimavotedirektivet og MRV-forordningen vil suppleres med en rekke gjennomføringsrettsakter for å sette skipsfarten i stand til å rapportere og overvåke utslipp i EUs klimavotesystem. I tillegg må forordning (EU) 2019/1122 om drift av unionsregisteret (den syvende registerforordningen) revideres for å tilpasse klimavoteregisteret for skipsfarten. Dette utfyllende regelverket ventes vedtatt i EU tidligst i oktober 2023. I dette lovforslaget har vi tilstrebet å foreslå kompetansehjemler som er tilstrekkelig vide til å kunne innta endringene i klimavotedirektivets underliggende rettsakter gjennom forskrift.

Flere stasjonære industrianlegg blir omfattet av klimakvotesystemet

Vi har imidlertid identifisert lovendringsbehov utover skipsfartens inkludering som er tilstrekkelig faktisk og politisk avklart til at de kan foreslås nå. Klimakvotedirektivet har blant annet fjernet henvisningen til at klimakvotesystemet omfatter aktiviteter *med utslipp* slik at flere anlegg fremover vil omfattes av klimakvotesystemet. Klimakvotelovens virkeområde er i dag aktiviteter med utslipp.

Internrettslige behov for endringer

I tillegg foreslår vi noen lovendringer som ikke skal gjennomføre endringer i klimakvotedirektivet, men som er nødvendig av internrettslige hensyn eller som anses hensiktsmessig av andre årsaker.

Avgrensning mot nytt kvotesystem for bygg, veitrafikk og ytterligere sektorer (ETS2)

Dette lovforslaget omfatter ikke alle regelverksendringene fra EU som kan påvirke klimakvoteloven på sikt. Endringene i klimakvotedirektivet inkluderer blant annet innføring av et eget klimakvotesystem for veitrafikk, bygg og ytterligere sektorer (ETS 2). Rettslige implikasjoner av ETS 2 har ikke vært vurdert i dette forslaget.

1.2. Gjeldende rett

1.2.1. Om EUs klimakvotesystem og forvaltning i Norge i dag

Klimakvoteloven og klimakvoteforskriften gjennomfører EUs klimakvotesystem i norsk rett. Kvotesystemet omfatter utslipp fra aktiviteter som er listet opp i vedlegg I til klimakvotedirektivet. Ca. 50 prosent av Norges klimagassutslipp er dekket av kvotesystemet, som omfatter til sammen ca. 150 stasjonære anlegg og luftfartøysoperatører.

Klimakvotelovens formål er å begrense utslipp av klimagasser. Dette har vært formålet siden loven trådte i kraft 1. januar 2005. Loven skulle opprinnelig innføre kvoteregulering som et nytt virkemiddel i forurensningspolitikken for å nå Norges mål etter Kyotoprotokollen, og få på plass et nasjonalt prøvesystem for perioden 2005-2007. Selv om ikke loven opprinnelig skulle gjennomføre EUs klimakvotesystem, ble den tilpasset klimakvotedirektivet som ble vedtatt i 2003.

Ved utløpet av prøvesystemet besluttet Norge at klimakvotedirektivet på visse vilkår skulle innlemmes i EØS-avtalen. Det ble derfor gjort en rekke endringer for å tilpasse loven både til forpliktelsene under Kyotoprotokollen og til EUs klimakvotedirektiv. En sentral endring var at flere nye sektorer ble omfattet av systemet. Det er siden gjort flere revisjoner i loven for å være i overensstemmelse med klimakvotedirektivet. I 2019 ble loven samtidig utvidet med en ny bestemmelse i § 3 a for å gi hjemmel til å etterleve regelverket under FNs luftfartsorganisasjons program, CORSIA¹.

Med unntak av § 3 a er loven i all hovedsak en gjennomføring av klimakvotedirektivet. Loven er først og fremst en rammelov og en fullmaktslov, som utfylles av klimakvoteforskriftens regler. Loven hjemler blant annet plikten til å svare kvoter for utslipp og rapporteringsplikten for utslipp, mens klimakvoteforskriften angir omfang av pliktene og hvordan de oppfylles. Det er

¹ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation. Det er et markedsbasert virkemiddel for å begrense utslipp av CO₂ fra internasjonal luftfart.

også klimakvoteforskriften som lister opp alle aktiviteter som er omfattet av klimakvotesystemet, og med det gjennomfører klimakvotedirektivets vedlegg I.

Det er Klima- og miljødepartementet gjennom delegeringsvedtak som har kompetansen til å fastsette og endre forskriftsbestemmelsene. Miljødirektoratet er i henhold til klimakvotereguleringen myndighet for stasjonære industrianlegg og luftfartøysoperatører. Miljødirektoratet er samtidig registermyndighet for klimakvoteregisteret. Ansvar for all forvaltning av EUs klimakvotesystem er i dag samlet i Miljødirektoratet.

Klimakvotelovens virkeområde er i dag begrenset til utslipp av klimagasser fra kvotepliktige aktiviteter i stasjonære industrianlegg og fra kvotepliktige luftfartsaktiviteter. Klimakvoteforskriften §§ 1-1 og 1-2 angir aktivitetene. Et helt sentralt premiss i loven er at den ansvarlige for aktiviteten skal rapportere utslipp, og svare kvoter tilsvarende de rapporterte utslippene. Unntaket er utslipp fra forbrenning av biomasse, som kan telles som null i rapporteringen av kvotepliktige utslipp gitt at visse kriterier knyttet til bærekraft, utslippsreduksjoner og/eller unngåelse av dobbelttelling er oppfylt.

Alle de kvotepliktige som er omfattet av EUs klimakvotesystem må levere inn én kvote per tonn CO₂-ekvivalent som har blitt sluppet ut forutgående år. De kvotepliktige kan i dag søke om å få tildelt en andel av kvotene vederlagsfritt. Kvotepliktige virksomheter som får tildelt mindre kvoter vederlagsfritt enn det de trenger for å gjøre opp for kvoteplikten, må kjøpe kvoter i markedet for å dekke utslippene. Oppgjør for utslippene skjer ved innlevering av kvoter gjennom et felleseuropeisk klimakvoteregister.

1.2.2. Om MRV-reguleringen og forvaltning i Norge i dag

Skipsfart har frem til nå ikke vært omfattet av EUs klimakvotesystem som en aktivitet i klimakvotedirektivets vedlegg I. Deler av skipsfarten plikter likevel å overvåke og rapportere sine CO₂-utslipp etter krav i MRV-forordningen, som er tatt inn i norsk rett gjennom forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger i § 12 a.

MRV-forordningen ble vedtatt med mål om å i fremtiden inkludere skipsfarten i EUs klimakvotesystem. MRV-forordningen angir i dag regler for overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp av CO₂ fra visse typer skip som har avreise fra, til eller mellom havner i EØS. Det er krav i forordningen at hvert skip blant annet må ha en overvåkingsplan for å overvåke utslipp av klimagasser mv. som skal verifiseres av en uavhengig tredjepart, og det skal hvert år leveres inn en verifisert utslippsrapport per skip til EU-kommisjonen, flaggstat og andre relevante myndigheter for hele forutgående rapporteringsår. Forordningen gjelder utslipp av CO₂ fra skip over 5000 bruttotonn som går fra havn innad i og til og fra EØS. Fiskefangst- eller fiskeforedlingskip, krigsskip, forsvarets logistikk- og støttefartøy, treskip av primitiv konstruksjon, skip som ikke drives frem med mekaniske midler, og statlige skip brukt til ikke-kommersielle formål er likevel unntatt.

2. Hovedinnhold

2.1. Inkludering av skipsfart i klimakvoteloven

2.1.1. En ny aktivitet

"Maritime transport" omfattes av klimakvotesystemet

I klimakvotedirektivets vedlegg I angis aktivitetene som omfattes av klimakvotesystemet. Innholdet i vedlegget er derfor avgjørende for å bedømme om en aktivitet er underlagt klimakvotesystemet eller ikke. "Maritime transport" blir inkludert i kvotesystemet fra 1. januar 2024 ved at det er lagt til som en ny aktivitet i vedlegg I. I norsk rett er innholdet i vedlegg I tatt inn gjennom klimakvoteforskriften § 1-1 og 1-2, gitt med hjemmel i klimakvoteloven § 3.

I beskrivelsen av "maritime transport" i vedlegg I vises det videre til MRV-forordningens virkeområde, med noen begrensninger. Klimakvotedirektivet vil omfatte utslipp fra skip over 5000 bruttotonn som har transport av passasjerer eller last/cargo for kommersielle formål, og som reiser innad i, eller til og fra en havn innenfor EØS. Klimakvotedirektivet vil ha samme avgrensning mot enkelte skip som allerede følger av MRV-forordningen i dag, se punkt 1.2.2.

Offshoreskip over 5000 bruttotonn vil bli omfattet av klimakvotedirektivet fra 1. januar 2027.

Klimakvotelovens virkeområde må utvides til å omfatte den nye aktiviteten "maritime transport". I den grad det er mulig er det ønskelig å holde den norske terminologien i tråd med EUs terminologi. Vi har derfor vurdert "maritim transport" og "maritime transportaktiviteter" som norsk oversettelse. Dette er imidlertid ikke begreper som brukes i norsk rett i dag. I norsk rett er det ingen entydig praksis i begrepsbruk på dette området. Vi ser at begrepene skipsfart, sjøfart og sjøtransport er begreper som benyttes om det samme meningsinnholdet. Vi foreslår å betegne aktiviteten som "skipsfartsaktivitet" i loven. Skipsfart er et innarbeidet begrep både i allmennheten og i skipsnæringen, som rent språklig defineres som transport av varer eller personer til vanns med fartøy. Uavhengig av terminologivalg vil den nærmere definisjonen skipsfartsaktiviteter bli gjenstand for regulering i klimakvoteforskriften, på samme måte som stasjonære industrianlegg og luftfart/luftfartsaktiviteter i dag i §§ 1-1 og 1-2.

Skipsfartsaktiviteter med begrenset plikt til å svare kvoter for sine utslipp

Deltakelse i klimakvotesystemet har tidligere vært ensbetydende med å være ilagt kvoteplikt. Et sentralt premiss ved klimakvoteloven har vært at den regulerer aktiviteter med utslipp som det skal svares kvoter for, og at forholdet mellom utslippstallet i de verifiserte utslippsrapportene og kvoteplikten har vært én til én. Inkluderingen av skipsfart i klimakvotesystemet bryter med dette utgangspunktet.

Skipsfartsaktiviteter skal de første to årene skal svare kvoter for 40 % og deretter 70 % av sine utslipp. Det er først for utslipp som skjer i 2026 og som skal gjøres opp i 2027, at det er krav om å svare kvoter for alle verifiserte utslipp. En gruppe av skipsfartsaktiviteter kan likevel helt frem til 2031 ha ingen eller redusert plikt til å svare kvoter, til tross for at de skal rapportere alle utslipp. Manglende samsvar mellom innrapporterte utslipp og antall kvoter som skal leveres til oppgjør fører til et behov for å endre en del bestemmelser i loven.

For det første foreslår vi å innta to nye setninger i § 4 første ledd som presiserer at omfanget av kvoteplikten skal tilsvare utslippstallet i de verifiserte utslippsrapportene, men at omfanget av

kvoteplikten likevel kan fastsettes i forskrift. Det er i alle tilfeller de verifiserte utslippstallene som kvoteplikten må baseres på, selv om det ikke nødvendigvis vil være krav om kvoteplikt én til én.

For det andre foreslår vi å fjerne henvisningen til "den kvotepliktige" som pliktsubjekt for en rekke bestemmelsene i loven. Dette utvider bestemmelsenes rekkevidde slik at de etter ordlyden også omfatter subjekter som ikke har plikt til å levere kvoter. Sentrale bestemmelser som opplysningsplikt, plikten til å rapportere utslipp, og myndighetenes mulighet for kontroll med utslippsrapporter er begrenset til "den kvotepliktige". Denne pliktangivelsen innskrenker angivelsen av pliktsubjekter på en måte som ikke svarer til endringene i klimakvotedirektivet.

For det tredje vurderer vi at klimakvoteloven bør ha et videre formål. Ved å legge til overvåking og rapportering av klimagassutslipp som et eksplisitt formål i bestemmelsen, blir det tydeligere at også dette er sentrale virkemidler for å redusere klimagassutslipp fra de omfattede aktivitetene. Endringen er hensiktsmessig generelt fordi alle med kvoteplikt må overvåke og rapportere, men spesielt fordi bestemmelsen da også omfatter aktiviteter som kun skal overvåke og rapportere.

Offshoreskip som allerede er omfattet av EUs klimakvotesystem

Per i dag er visse mobile rigger, slik som borerigger, floteller (boliginnetninger) og brønnintervensjonsskip inkludert i EUs klimakvotesystem når de ligger ved og er en del av aktiviteten ved et kvotepliktig felt. Andre flytende innretninger til havs, slik som FPSO (innretninger for produksjon, lagring og avskipning) og FPDSO (innretninger for boring, produksjon, lagring og avskipning) som ikke anses som mobile rigger, vil også være omfattet av klimakvotesystemet når de ligger ved og er en del av aktiviteten ved et kvotepliktig felt. Det har ingen betydning hvor mange bruttotonn disse er.

Årsaken til at disse er inkludert i klimakvotesystemet er at hva som anses som ett og samme kvotepliktige stasjonært industriareal praktiseres vidt. Det er feltoperatøren som blir ansvarlig for å svare kvoter for utslippene fra disse fartøyene når de ligger fast på feltet. Vi må gå opp grensegangen og hvilke implikasjoner endringen får for offshoreskip som Norge til en viss grad allerede har vurdert som omfattet av EUs klimakvotesystem. Denne problemstillingen antar vi først og fremst er aktuell for Norge.

2.1.2. Utvidelse av lovens stedlige virkeområde

Klimakvotesystemets stedlige virkeområde omfatter skipsfart innad i EØS, men også til og fra EØS. For skip som ferdes innad i EØS, eller inn og ut av EØS, skal det rapporteres utslipp fra havn til havn. Det samme gjelder utslipp når et skip ligger til havn i EØS. For skip som ferdes innad i EØS skal det som den store hovedregel svares kvoter tilsvarende det rapporteringspliktige utslippet, dvs. 100% oppgjør for de rapporterte utslippene. For skip som ferdes inn eller ut av EØS skal det svares kvoter for 50% av de rapporterte utslippene fra hele ferdselen. Paragraf 2 som angir stedlig virkeområde for klimakvoteloven, må derfor utvides.

Det er ikke alle havneanløp som er relevante i klimakvotesammenheng. Det avgjørende for virkeområdet er skipsfart som skjer fra "port of call" til "port of call", et begrep som er definert i klimakvotedirektivet artikkel 3 z. Hvilke havneanløp som er relevante i klimakvotesystemet er imidlertid et spørsmål om materielt virkeområde, som vil reguleres i klimakvoteforskriften med hjemmel i lovens § 3.

2.1.3. Norske myndigheters ansvar for skipsfartsaktiviteter

Norge kan bli administrerende myndighet for skipsfartsaktiviteter i Norge, i EØS og utenfor EØS, alt ettersom hvor skipsoperatøren som svarer til norske myndigheter har ferdsel. Hvem som er myndighet for en skipsoperatør, skal etter klimavotedirektivet fordeles etter tre metoder. Norske myndigheter vil i henhold til disse reglene bli administrerende myndighet for følgende skipsoperatører:

- skipsoperatører som er registrert i Norge
- skipsoperatører som er registrert utenfor EØS-medlemsland (tredjeland), dersom skipsoperatørens skip har flest av sine EØS-anløp i Norge over de fire foregående årene
- skipsoperatører registrert i tredjeland som ikke har hatt havneanløp i en EØS-medlemsland de siste fire rapporteringsårene og som har skip som ankommer eller starter sin første EØS-reise i Norge.

Skipsfartsaktivitetene må følgelig ikke foregå på norsk territorium for at Norge skal blir administrativ myndighet, og det har ingen betydning om de enkelte skip er norskflagget eller ei. Norge kan for eksempel få ansvar for å følge opp en norskregistrert skipsoperatør som aldri har skipsfartsaktivitet i Norge, og ansvar for å følge opp en ikke EØS-registrert skipsoperatør som verken har skipsfartsaktiviteter fra norskflaggede skip eller annen norsk tilknytning utover ferdsel her. EU-kommisjonen skal ifølge klimavotedirektivet komme med en liste innen 1. februar 2024 som skal angi hvilke skipsoperatører som har skipsfartsaktiviteter som er omfattet av klimavotesystemet, og hvilke land som skal følge opp disse. Listen må oppdateres, og EU-kommisjonen vil komme med supplerende regelverk om administreringen av skipsoperatører. Paragraf 3 tredje ledd utvides til å gi hjemmel til å bestemme i forskrift hvilke skipsoperatører som skal forholde seg til norske administrerende myndigheter. Se nærmere om skipsoperatøren i punkt 2.4.2.

2.2. Utvidelse av aktiviteter i stasjonære anlegg

2.2.1. Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall skal overvåke og rapportere

Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall med en innfyrt termisk effekt over 20 MW blir delvis omfattet av klimavotedirektivet fra 1. januar 2024. Dette skjer ved en utvidelse av aktivitet nr. 1 i klimavotedirektivets vedlegg I (og dermed klimavotedirektivets virkeområde).

Anleggene skal omfattes av klimavotedirektivets artikkel 14 om overvåking og rapportering, og artikkel 15 om verifikasjon og akkreditering, som er gjennomført i norsk rett gjennom regler i klimavoteforskriften gitt med hjemmel i klimavoteloven §§ 14 og 15.

Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall faller inn under stasjonære industrianlegg, og det er allerede hjemmel for å angi dette som en aktivitet i klimavoteforskriftens regelverk. Som en følge av at loven kun delvis skal komme til anvendelse er det imidlertid foreslått endringer i klimavoteloven § 3 første ledd som tydeliggjør at det i forskrift kan besluttes at loven gjelder delvis for visse aktiviteter. Kravene til overvåking og rapportering for anlegg for forbrenning av kommunalt avfall utløser også behovet for å utvide formålsbestemmelsen, og å gå bort fra å betegne pliktsubjektet etter loven som "den kvotepliktige", se nærmere omtale av disse forslagene under punkt 2.1.1 ovenfor.

I dag er anlegg som forbrenner kommunalt avfall omfattet av klimavotesystemet dersom de anses som samforbrenningsanlegg etter EØS-retten, det innebærer at de anses å ha som sitt

hovedformål å lage energi eller produsere produkter. De anleggene som nå får nye forpliktelser til overvåking, rapportering og verifikasjon etter klimakvoteregulverket er forbrenningsanlegg som har som hovedformål å bortskafe avfall og som hovedsakelig forbrenner avfall oppstått i husholdninger og tilsvarende typer avfall fra andre kilder, f.eks. privat næringsvirksomhet.

2.2.2. Utslipp av klimagasser er ikke lenger en forutsetning for å omfattes av klimakvotesystemet

I artikkel 2 om virkeområdet i klimakvotedirektivet foreslås det å fjerne forutsetningen om at aktivitetene må ha utslipp for å omfattes av klimakvotesystemet.

Formålet med denne endringen er å gi insentiver som vil føre til omlegging til produksjon med lav- og nullutslippsteknologi. Formålet er både å gi nye stasjonære anleggsaktiviteter med lav- og nullutslippsteknologier rett på tildeling av vederlagsfrie klimakvoter, og å forhindre at aktører som er inne i klimakvotesystemet forsinker overgangen til lav- og nullutslippsløsninger på grunn av ønske om å fortsatt motta tildeling av vederlagsfrie klimakvoter. Nye lav- og nullutslippsteknologier kan i prinsippet være aktuelle inn under alle de stasjonære anleggsaktivitetene som er angitt i vedlegg I i klimakvotedirektivet, se klimakvoteforskriften § 1-1.

Ved endringen blir tildeling av vederlagsfrie klimakvoter under klimakvotesystemet i større grad brukt som et direkte virkemiddel for å stimulere til grønn omstilling, i tillegg til å forhindre at karbonlekkasjutsatte virksomheter som har kvoteplikt flytter produksjonen ut av Europa.

Klimakvoteloven er i dag begrenset til aktiviteter med klimagassutslipp. Det må derfor gjøres endringer i loven som åpner for å regulere aktiviteter uten utslipp av klimagasser. Vi foreslår å stryke fra § 3 første ledd at loven gjelder "utslipp av klimagasser", og heller tydeliggjøre at loven gjelder for aktiviteter i stasjonære anlegg, luftfart og skipsfart som er omfattet av EUs klimakvotesystem. Vi foreslår videre at ordet "utslipp" slettes fra § 2 om stedlig virkeområde. Dette skyldes både endringen i artikkel 2, men også at vi vurderer at § 2 bør rendyrkes til stedlig virkeområde og ikke angi materielle rammer.

Det er foreløpig uklart hvilke andre krav fra klimakvoteregulverket enn kravene i tildelingsreglene som vil gjelde for de aktivitetene som ikke har utslipp. Det er forventet at dette vil bli klargjort gjennom de underliggende rettsaktene som er under utvikling. Hvilke krav som vil gjelde vil tas inn i klimakvoteforskriften.

2.2.3. Fra "stasjonær industrivirksomhet" til "stasjonære anlegg"

I klimakvoteloven brukes stasjonære industrivirksomheter som en fellesbetegnelse for alle virksomheter innenfor aktiviteter som omfattes av klimakvoteforskriften § 1-1. Årsaken til at begrepet "industrivirksomhet" er benyttet henger sammen med at utslipp av klimagasser også er regulert gjennom forurensningsloven, se nærmere omtale av dette i punkt 2.6.1.

I klimakvotedirektivet benyttes "stationary installations" som fellesbetegnelse for anlegg som utfører aktivitetene som omfattes av vedlegg I, med unntak av luftfartsaktiviteter. "Stationary installations" dekker stasjonære anlegg som produserer varer eller produkter, slik som produksjon av aluminium, men også de stasjonære anleggene som utelukkende produserer energi.

I praktiseringen av klimakvoteregulverket har Miljødirektoratet identifisert et behov for å ta inn definisjonen av "installation" (på dansk "anlegg") fra klimakvotedirektivet artikkel 3 (e). Dette begrepet er sentralt for å sette rammene for hva som faller innenfor og utenfor

klimakvotesystemet, herunder for eksempel hvor stor del av en industrivirksomhet som omfattes av klimakvotesystemet, og grensen mellom to stasjonære anlegg som faller inn under systemet. Denne definisjonen av anlegg mener vi det er naturlig å ta inn i klimakvoteforskriften, men det er samtidig hensiktsmessig at klimakvoteloven benytter dette sentrale begrepet fra klimakvotedirektivet.

For å sikre en begrepsbruk som er mer i samsvar med direktivets begrepsbruk, og som samtidig rent språklig dekker alle aktivitetene som omfattes av klimakvoteforskriften § 1-1, foreslår vi å erstatte "stasjonære industrivirksomheter" i loven gjennomgående med "stasjonære anlegg". Endringen får ingen materielle virkninger, og er kun ment som en språklig forbedring.

2.3. Bruk av klimakvoteloven på aktiviteter utenfor EUs klimakvotesystem

Klimakvoteloven speiler virkeområdet til klimakvotedirektivet, og med det EUs klimakvotesystem. Unntaket finner vi i § 3 a, som gir hjemmel til å etterleve regelverket under FNs luftfartsorganisasjons program CORSIA, et parallelt system til EUs klimakvotesystem for luftfart. I forslaget foreslår vi å utvide denne bestemmelsen til å gi hjemmel for også å regulere skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av klimakvotedirektivet.

Når klimakvotedirektivet angir hvilke skipsfartsaktiviteter som er omfattet i vedlegg I, henvises det til deler av virkeområdebestemmelsen i artikkel 2 i MRV-forordningen. MRV-forordningen vil ha et bredere virkeområde enn klimakvotedirektivet. Foruten å regulere visse skip over 5000 bruttotonn, som også omfattes av klimakvotedirektivet, regulerer MRV-forordningen med endringsforslaget nærmere bestemte skip mellom 400-5000 bruttotonn, samt offshoreskip over 5000 bruttotonn.

Vi kjenner ikke til detaljene i hvordan overvåkings- og rapporteringsreglene under MRV-forordningen vil bli når skipsfarten skal inkluderes i kvotesystemet. En rekke gjennomføringsrettsaker skal vedtas i EU høsten 2023. Det er grunn til å tro at det vil være store likhetstrekk mellom rapporteringskravene for skipsfartsaktiviteter som faller innenfor klimakvotedirektivet, og de som kun omfattes av MRV-forordningen. Særlig fordi rapporteringssystemet skal utgjøre en forberedelse til at disse skipsfartsaktivitetene senere kan inntre i EUs klimakvotesystem, på samme vis som for skipsfartsaktiviteter som nå blir inkludert i klimakvotesystemet har rapportert allerede fra 2018. Vi vurderer derfor at klimakvoteloven er rette lov for å regulere disse fremover.

For at klimakvoteloven skal kunne benyttes som hjemmelslov for nærmere forskriftsregulering av rettigheter og plikter, er det foreslått å utvide klimakvoteloven § 3 a. Det fremgår av § 3 a hvilken del av loven som gjelder for disse, se merknad til § 3 a nedenfor.

Det er ikke avklart om Sjøfartsdirektoratet eller Miljødirektoratet skal følge opp skipsfartsaktivitetene som omfattes av § 3 a. Dette vil avklares i forskrift med hjemmel i lovens § 21 a.

2.4. En tydeliggjøring av pliktsubjektet

2.4.1. Innføring av operatørbegrepet

Klimakvoteloven har ikke tatt inn definisjonene fra klimakvotedirektivet som angir pliktsubjekt. Ansvar for stasjonære anlegg følger samme prinsipp som forurensningslovens system, og ansvaret for luftfartsaktiviteter følger av klimakvoteforskriften. I loven benyttes "den som har kvotepliktige utslipp" og "den kvotepliktige" for å angi hvem bestemmelsen retter seg mot. Som følge av endringene i klimakvotedirektivet er ikke "den kvotepliktige" lenger en god betegnelse på ansvarssubjektet, da ikke alle som omfattes av klimakvotesystemet har kvoteplikt. Det er derfor behov for et mer treffende begrep for den ansvarlige i henhold til lovens forpliktelser. Samtidig nødvendiggjør innføringen av skipsfartsaktiviteter behov for å presisere hvem det er som får ansvar for disse.

Vi vurderer at pliktsubjektene er så sentrale at det bør defineres i loven. Forslag til ny § 2 a definerer pliktsubjektet for stasjonære anlegg, luftfart og skipsfart. Det foreslås å benytte operatørbegrep om ansvarlige for utslipp fra stasjonære anlegg, luftfart og skipsfart, henholdsvis stasjonær anleggsoperatør, luftfartøysoperatør og skipsoperatør. Operatør foreslås samtidig som en fellesbetegnelse. Luftfartøysoperatør er allerede benyttet i klimakvoteloven i dag etter inspirasjon fra "aircraft operator" i klimakvotedirektivet, men er definert i klimakvoteforskriften. Stasjonær anleggsoperatør er ikke et innarbeidet begrep, men er foreslått som erstatning for "den kvotepliktige" i relasjon til stasjonære anlegg. Skipsoperatør benyttes i forslaget som norsk oversettelse av det som i klimakvotedirektivet omtales som "shipping company".

I § 2 a er det nærmere innholdet i begrepene definert. De er så langt det er mulig en oversettelse av definisjonene i klimakvotedirektivet. I forslaget knyttes alle operatørbegrepene opp mot aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, men det er kun for stasjonære anlegg og luftfart at en lignende metode er benyttet i klimakvotedirektivet. Begrunnelsen for denne forskjellen antar vi er at EU har latt seg inspirere av eksisterende oversettelser av "company" i skipsregelverk, og da særlig forordning (EF) nr. 336/2006 om gjennomføring av Den internasjonale norm for sikkerhetsstyring (ISM) og MRV-forordningen.

2.4.2. Nærmere om skipsoperatør

Det er "shipping company" som er pliktsubjektet for skipsfartsaktiviteter i henhold til klimakvotedirektivet. "Shipping company" blir blant annet ansvarlig for oppgjør av kvoter, innlevering av overvåkingsplaner for alle sine underliggende skip til administrerende myndighet, og for rapportering av utslippsdata både på skipsnivå og aggregert på selskapsnivå. Samtidig ilegges de reaksjoner og sanksjoner ved eventuelt mislighold.

"Shipping company" defineres i klimakvotedirektivet i artikkel 3 bokstav w. Definisjonen henviser direkte til forordning (EF) nr. 336/2006, som gjennomfører ISM-koden som ble vedtatt av FNs sjøfartsorganisasjon IMO i 1993. Definisjonen er tråd med definisjonen av "company" som følger av forordningen. Denne forordningen er inntatt og oversatt i forskrift om sikkerhetsstyringssystemer for norske skip. "Shipping company" er i den norske oversettelsen av forordningen oversatt til "selskap".

Oversettelsen av "shipping company" bør holdes tett opp til gjennomføringen av forordning (EF) nr. 336/2006. "Selskap" er imidlertid ikke et presist nok begrep i klimakvotesammenheng, da regelverket favner bredere enn skipsfarten. For å tydeliggjøre at det er tale om et selskap som har ansvar for skipsfartsaktiviteter foreslår vi å bruke "skipsoperatør". Skipsoperatøren kan være

skipseier, eller enhver annen organisasjon eller person som har overtatt ansvaret for driften av skipet fra eieren og som ved overtakelsen av ansvaret har samtykket i å overta alle plikter og alt ansvar som ISM-normen pålegger. Definisjonen av skipsoperatør sammenfaller med "company" rapporteringsreglene i IMO DCS², slik at den som skal rapportere blir den samme etter de to regelverksregimene. Innholdet i definisjonen av skipsoperatøren tilsvarer videre det rettssubjekt som i henhold til skipssikkerhetslovens § 4 betegnes som "rederi". Skipsoperatør er valgt som oversettelse fordi det gir et godt system i loven. Ved at samtlige ansvarlige betegnes som operatører for sin sektor, kan man benytte samlebetegnelsen "operatør" for regler som gjelder alle ansvarlige.

I praksis antar vi at det er den som sitter med ansvaret som følger av ISM-koden som blir skipsoperatør. Alle skip som ved endringene er omfattet av klimakvotesystemet og som vil omfattes av klimakvoteloven, er forpliktet å oppgi hvem som er ISM-ansvarlig for skipet og denne skal være identifisert med et IMO-identifikasjonsnummer.

I listen som skal publiseres av EU-kommisjonen innen 1. februar 2024 vil det fremgå hvem som er ansvarlig skipsoperatør. Denne listen skal oppdateres hvert 2. og 4. år med henholdsvis informasjon om bytte av EØS-registreringsstat og nye skipsoperatører som er registrert i tredjeland, samt skipsoperatører registrert i tredjeland som på grunn av endrede havneanløp skal tilskrives et annet medlemslands oppfølging. Det er fortsatt usikkert hvordan listen skal påvirkes av skifte av skipsoperatør i tiden mellom oppdateringene.

2.4.3. Skipsoperatøren gis en rett til å kreve dekning for sine kostnader

I endringene til klimakvotedirektivet er det i artikkel 3gaa inntatt en regel om at skipsoperatøren kan kreve sine kostnader for å svare kvoter dekket av den som etter kontrakt har bestemmende innflytelse over beslutninger som påvirker skipets utslipp. Det kan, men trenger ikke være, skipsoperatøren som treffer disse beslutningene. Regelen er begrunnet i forurenser betaler-prinsippet, og at den som står for beslutningene som påvirker klimagassutslippet må pålegges insentivene for å kutte. Det følger av fortalen til klimakvotedirektivet at retten til å få dekket kostnader skal statueres i nasjonal rett.

Bestemmelsen er foreslått gjennomført i ny § 6 i loven. Bestemmelsen skal ikke gi skipsoperatøren grunnlag for å legge sine forpliktelser under klimakvoteregulverket på en annen. Bestemmelsen regulerer kun det privatrettslige forholdet og påvirker ikke plikter skipsoperatørens ansvar overfor myndighetene.

2.4.4. Pliktsubjektet for skipsfartsaktiviteter som omfattes av § 3 a

Paragraf 3 a åpner for å regulere luftfarts- og skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av klimakvotedirektivet. Definisjonen av "company" i MRV-forordningen artikkel 3 bokstav d endres slik at den sammenfaller med definisjonen av "shipping company" fra klimakvotedirektivet. Det er derfor samme vurdering av hvem som er pliktsubjektet for skipsfartsaktiviteter som faller inn under § 3 a, som for pliktsubjekter som faller inn under § 3.

Det er ikke avklart hvordan denne definisjonen vil virke for skip mellom 400-500 bruttotonn, da plikten til å ha et ISM-ansvarlig selskap kun påligger skip over 500 bruttotonn.

² IMO data collection system, ANNEX 3 RESOLUTION MEPC.278(70) (Adopted on 28 October 2016) [RE \(imo.org\)](https://www.imo.org)

2.5. Håndtering av utslippsrapporter

2.5.1. Utslippsrapporter skal ikke lenger godkjennes

Foruten endringsbehov som følger klimakvotedirektivet og MRV-forordningen, foreslår vi noen endringer i klimakvoteloven som er begrunnet i praktiske erfaringer. Her behandles lovendringer knyttet til systemet med godkjenning av utslippsrapporter. Ellers vises det til punkt 5 om merknader til de enkelte bestemmelser.

Siden klimakvoteloven trådte i kraft i 2005 har systemet vært bygget på utstrakt bruk av egenkontroll. Den ansvarlige for utslipp skal rapportere korrekt og gjøre opp kvoteforpliktelsen. Det er "den kvotepliktige" som har hatt ansvar for overvåking av utslippene, kontroll av dataene og korrekt rapportering. Det har likevel vært en erkjennelse at et troverdig kontrollsystem er en forutsetning for at aktørene skal ha tillit til klimakvotesystemet og at det virker etter hensikten. I loven har dette gitt seg utslag i § 15 om myndighetenes kontroll med utslippsrapporten. Det fremgår av bestemmelsen at utslippsrapporten skal kontrolleres *og godkjennes*, og at godkjenning er å regne som et enkeltvedtak.

Da loven kom la man opp til et system der kontrollmyndighetene kun *i særlige tilfeller* kunne kreve tredjepartsverifikasjon av utslippsrapportene før innsendelse. Dette ble begrunnet med at departementet vurderte de fleste rapporter til å være relativt enkle og omfanget håndterbart, slik at forurensningsmyndigheten (Miljødirektoratet, tidligere Statens forurensingstilsyn) naturlig burde ha denne rollen. Systemet for kontroll er siden endret. Alle utslippsrapporter verifiseres i dag av akkreditert verifikatør før de sendes til myndighetene.

Kravet til at myndighetene skal godkjenne utslippsrapportene er ikke en gjennomføring av klimakvotedirektivet eller tilhørende regelverk.

Praksisen med å godkjenne hver enkelt utslippsrapport er tidkrevende for Miljødirektoratet. Når skipsfarten inkluderes og antallet årlige utslippsrapporter øker betraktelig, forsterkes behovet for å finne en mer ressurseffektiv løsning. I forslaget til endring av § 15 fjernes henvisningen til at utslippsrapportene skal godkjennes, og setningen om at godkjenning er å regne som et enkeltvedtak foreslås derved også fjernet. I stedet er det tatt inn en ny siste setning i første ledd som gir forskriftshjemmel til å fastsette regler for klimakvotemyndighetens kontroll og saksbehandling av utslippsrapportene. Paragraf 15 første ledd om kontroll fra klimakvotemyndighetens side vil i henhold til forslaget ellers bestå uendret. Selv om myndighetene ikke lenger skal godkjenne alle utslippsrapporter, består kontrollbehovet for å sikre legitimitet i systemet. Vi presiserer at i de tilfeller klimakvotemyndigheten finner grunn til å endre utslippstallet så vil dette være å anse som et enkeltvedtak med klageadgang.

2.5.2. Gebyr for håndtering av utslippsrapporter mv.

Etter § 7 kan klimakvotemyndigheten ta gebyr for omkostninger i forbindelse med kontroll av utslippsrapporter. Vi foreslår å legge til et nytt siste punktum i bestemmelsen som angir at gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Med endringen kan det begjæres utlegg gjennom namsmyndighetene uten at det foreligger dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag. Endringen er i tråd med forurensningslovens løsning.

Det fremkommer ikke av klimakvoteloven i dag at klimakvotemyndigheten kan ta gebyr for tilsyn med regelverket for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Tilsyn med tildelingsregelverket antas å øke etter innføringen av den nye rapporteringsforpliktelsen som kom gjennom forordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling for perioden 2021-2030. Denne gjelder for stasjonære anlegg

som er berettiget tildeling av vederlagsfrie kvoter. Gebyrbestemmelsen foreslås derfor utvidet for å også gjelde kontroll med tildelingsdata. For øvrig utvides også bestemmelsen til alle kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt. Dette er i tråd med andre gebyrbestemmelser i sammenlignbare lover, slik som forurensningsloven og produktkontrollloven.

2.6. Utvidelse av klimakvotelovens håndhevingshjemler

2.6.1. Forholdet mellom klimakvoteloven og forurensningsloven

Da klimakvoteloven trådte i kraft i 2005 omfattet den kun utslipp av klimagasser fra stasjonære anlegg. Utslipp av CO₂ og andre klimagasser faller inn under definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6 og omfattes av forurensningslovens virkeområde, såfremt ikke kilden til utslippet er eksplisitt utelatt fra forurensningslovens virkeområde etter § 8. Det ble ansett som viktig å fortsatt ha en helhetlig og samlet regulering i forurensningsloven av alle forurensende utslipp, se. Ot. prp. nr. 13 (2004-2005) kapittel 9. Det ble derfor lagt opp til at CO₂-utslipp som utløste kvoteplikt fremdeles skulle være omfattet av forurensningslovens virkeområde, slik at reglene i forurensningsloven kom til anvendelse på denne typen utslipp, herunder hjemler for tilsyn med og håndheving av regelverket. For å ikke skape tvil om at virksomheter med CO₂-utslipp i tillegg måtte ha en tillatelse etter forurensningsloven, ble dette tatt eksplisitt inn i klimakvoteloven § 4. Kravet om tillatelse for utslipp av klimagasser for denne sektoren fremgår således både av denne bestemmelsen i klimakvoteloven og av forurensningslovens kapittel 2.

Vi ser det fremdeles som hensiktsmessig at tillatelse til kvotepliktig utslipp av klimagasser reguleres gjennom forurensningsloven. En konsekvens av samspillet mellom klimakvoteloven og forurensningsloven er imidlertid at klimakvoteloven i dag ikke i like stor grad har egne hjemler for tilsyn, forvaltningstiltak og straffehjemler, da det fra lovgivers side ble lagt opp til å benytte forurensningslovens hjemler for dette.

Da luftfart ble tatt inn i klimakvoteloven i 2011 ble ikke behovet for ytterligere tilsynshjemler med videre vurdert til tross for at forurensning fra det enkelte transportmiddel, som for eksempel luftfartøy og skip, er eksplisitt utelatt fra forurensningslovens virkeområde, jf. forurensningsloven § 5 andre ledd. Oppfølging og kontroll av luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter må derfor skje kun etter klimakvotelovens regler.

Når skipsfartsaktiviteter blir omfattet av klimakvoteloven blir det betydelig flere pliktsubjekter som skal følges opp enn det som var situasjonen da luftfart ble tatt inn i klimakvotesystemet. Dette tilsier at klimakvoteloven bør utfylles slik at den har selvstendige og tilstrekkelige hjemler for tilsyn og håndheving som er tilpasset behovet i klimakvotereguleringen.

2.6.2. Økt behov for håndheving

Klimakvotesystemet er det viktigste virkemiddelet for å oppnå Norges og Europas klimamål og det blir stadig utvidet til flere sektorer. Klimakvotedirektivets artikkel 16 krever at medlemsstatene skal fastsette sanksjoner for overtredelse av regelverket, og treffe nødvendige tiltak for å sikre at sanksjonene håndheves. Sanksjonene skal være effektive, forholdsmessige og ha avskrekkende virkning. Kravet i artikkel 16 går videre enn det som i norsk rett omfattes av begrepet sanksjoner, og vil omfatte både tilsyn, forvaltningstiltak og straff.

Verdien av en klimakvote har steget betraktelig siden systemet opprinnelig ble innført og forventes å holde seg høy. Frem mot 2030 vil antall kvoter i markedet reduseres for å styre utslippsbanen ned, samtidig som tiltak som vederlagsfri tildeling av klimakvoter til de kvotepliktige strammes til og etter hvert forsvinner. Forpliktelsene i regelverket for den enkelte kvotepliktige har også økt i omfang. Samlet fører dette til at kostnadene ved å overholde kvoteforpliktelsen har økt betraktelig, og at de økonomiske rammene for operatørene ventes å bli mer krevende fremover.

For å sikre integriteten til klimakvotesystemet, og for å oppnå målsettingen med systemet, er det viktig at brudd på regelverket blir håndhevet effektivt. Vi antar at summen av forpliktelsene knyttet til reduksjon av klimagassutslipp og overvåking og rapportering av dette, kan medføre en økt motivasjon for å ta snarveier eller på andre måter omgå forpliktelsene som følger av klimakvoteloven. Det er tale om store økonomiske verdier, i en tid hvor norske og europeiske virksomheter er i tøff konkurranse med virksomhet utenfor Europa, som er underlagt lempeligere krav knyttet til reduksjon av klimagassutslipp. Dette gir samlet sett et økt behov for at myndighetene har på plass treffsikre og effektive tilsyns-, reaksjons-, og sanksjonshjemler i klimakvoteloven.

2.6.3. Et nytt tilsynskapittel

Vi foreslår at det lages et nytt tilsynskapittel i kapittel 4 A for å gi klimakvoteloven et sett med selvstendige tilsynshjemler. Forslaget er inspirert av forurensningsloven kapittel 7, tilsyn med forurensninger og avfall, men det er gjort noen tilpasninger til klimakvotesystemet. Vi har ved utformingen av de enkelte tilsynsbestemmelsene sett hen til reglene i andre lover, herunder skipssikkerhetsloven. Vi har videre sett særlig hen til de faktiske forholdene i skipsfartsnæringen og det forvaltningssystemet klimakvotedirektivet legger opp til for skipsfart.

Vi foreslår å samle de fleste regler som angår tilsyn i dette kapitlet, og har som følge av det foreslått å flytte dagens § 6 om opplysninger og undersøkelser til nytt kapittel 4 A. I tillegg er det behov for noen endringer i ordlyden, primært for at bestemmelsen skal være tilpasset relevante faktiske forhold når skipsfartsaktiviteter kommer inn i loven. I tilsynskapitlet foreslår vi for øvrig en ny bestemmelse om klimakvotemyndighetens tilsynsoppgaver, hvor klimakvotemyndighetens ansvar for tilsyn med klimakvoteloven fastslås. Bestemmelsen tilsvarer langt på vei forurensningsloven § 48 som danner grunnlaget for tilsyn med de kvotepliktige stasjonære anleggene i dag. Videre foreslår vi en ny bestemmelse om rett til granskning. I dag gir forurensningsloven § 50 tilsynsmyndigheten rett til uhindret adgang ved kvotepliktige stasjonære anlegg, men en tilsvarende hjemmel finnes ikke overfor luftfartsaktiviteter, og heller ikke skipsfartsaktiviteter når de tas inn i virkeområdet.

Det er en utfordring ved tilsyn av særlig skipsfartsaktiviteter at skipsoperatøren og det enkelte skip med utslipp kan befinne seg utenfor Norge. Norske myndigheter kan under klimakvotesystemet bli administrerende myndighet for ansvarlige registrert i andre land utenfor Europa. Samtidig kan Norge bli administrerende myndighet for ansvarlige registrert i Norge med skip som sjelden eller aldri er i norsk havn. Se nærmere om administrerende myndighet i punkt 2.1.3. Det kan ikke utelukkes at oppfølging og kontroll av klimakvotereguleringen overfor skipsoperatører og skip kan tenkes å bli utført av internasjonale tilsynsmyndigheter, herunder private rettssubjekter. Dette gjøres i dag i stor grad under skipssikkerhetsloven. På bakgrunn av dette foreslår vi blant annet å ta inn en tilsvarende regel om bistandsplikt for luftfartøys- og skipsoperatører og andre som utfører luftfart- eller skipsfartsaktiviteter overfor utenlandske myndigheter som man finner i skipssikkerhetsloven § 46.

Dagens § 16 om internkontroll er også foreslått plassert i kapittel 4 A og er flyttet tilnærmet uendret til ny § 16 d.

2.6.4. Styrking av lovens forvaltningstiltak

For å gi mulighet for en effektiv håndheving av regler i, og i medhold av klimakvoteloven overfor samtlige aktiviteter som vil bli omfattet av loven, ser vi behov for å styrke klimakvotelovens hjemler for forvaltningstiltak. Dagens kapittel 5 i klimakvoteloven har overskriften "sanksjoner". Kapittel 5 har imidlertid også bestemmelser som inneholder tradisjonelle forvaltningstiltak som for eksempel tvangsmulkt. Vi foreslår derfor at kapitteloverskriften endres til "Forvaltningstiltak og sanksjoner" for å gi en mer presis angivelse av hvilke typer regler kapitlet inneholder. Vi foreslår videre at alle forvaltningstiltak og sanksjoner i loven samles i dette kapitlet. Den nye regelen fra klimakvotedirektivet om tvangstiltak overfor skip foreslås derfor også plassert i dette kapitlet.

Miljødirektoratet har også identifisert et behov for å heve strafferammen i klimakvoteloven og å gjøre medvirkning straffbart. Disse forholdene vil imidlertid inngå som en del av oppfølgingen av Stortingsmeldingen om Miljøkriminalitet (Meld. St. 19 (2019-2020)).

Ny hjemmel til å pålegge retting

Klimakvoteloven har i dag ingen generell hjemmel til å pålegge retting. I dag vil forurensningsloven § 7 fjerde ledd til en viss grad gi hjemmel til å pålegge konkrete tiltak ved brudd på regelverket overfor stasjonære anlegg. Vi ser imidlertid behov for en tilsvarende hjemmel i klimakvoteloven som vil gi en generell adgang til å pålegge nødvendige tiltak ved brudd på regelverket overfor alle aktiviteter som er omfattet av loven. Hjemmelen til å pålegge retting er foreslått i ny § 17 a.

Når det avdekkes brudd på klimakvotereguleringen vil det i mange tilfeller kunne følges opp direkte ved å påpeke pliktnormen som er brutt og fatte vedtak om tvangsmulkt. Det vil imidlertid i noen tilfeller være behov for at tilsynsmyndighetene konkretiserer hvordan et brudd på regelverket skal rettes. Det vil for eksempel være praktisk dersom det avdekkes at en overvåkingsplan ikke er utarbeidet i tråd med krav i forordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser (MR-forordningen) eller MRV-forordningen, og tilsynsmyndigheten ser behov for å konkretisere på hvilken måte virksomheten må gå frem for å rette dette opp og sende inn en oppdatert overvåkingsplan for godkjenning. Dersom noen andre enn den som har tilsynsmyndigheten godkjenner overvåkingsplanene for skip, vil det også være praktisk at tilsynsmyndigheten for eksempel kan pålegge skipsoperatøren å endre en metode for overvåking av utslipp til en mer nøyaktig metode.

Utvidelse av tvangsmulktbestemmelsen

Dagens bestemmelse om tvangsmulkt i klimakvoteloven § 18 er snevert utformet og kun rettet mot brudd på rapportering av klimagassutslipp. Årsaken til den snevre bestemmelsen er hovedsakelig koblingen til forurensningslovens bestemmelser, og at det derfor ikke ble vurdert å være behov for en hjemmel til å vedta tvangsmulkt utover rapporteringsplikten på klimagassutslipp. Klimakvotedirektivet med underliggende rettsakter har siden vedtakelsen av tvangsmulktbestemmelsen blitt utvidet med flere nye typer regler. Det påhviler nå de ansvarlige etter regelverket mange plikter utover rapportering av klimagassutslipp, som det ikke er mulig å følge opp ved bruk av tvangsmulkt etter gjeldende tvangsmulktbestemmelse, for eksempel regler knyttet til rapportering av data i forbindelse med tildeling av vederlagsfrie klimakvoter. I tillegg er det som nevnt behov for å utstyre klimakvoteloven med et fullverdig sett med

forvaltningstiltak. Vi foreslår derfor at det gis en generell hjemmel til å vedta tvangsmulkt ved overtredelser av bestemmelser i, eller i medhold av klimakvoteloven i § 18, tilsvarende tvangsmulktbestemmelsen i forurensningsloven § 73.

Dagens tvangsmulktbestemmelse i § 18 gir videre kun hjemmel til å fastsette løpende tvangsmulkt, og ikke engangsmulkt. I forvaltningslovens § 51 er tvangsmulkt generelt regulert enten som en løpende mulkt eller som en engangsmulkt som forfaller for hver overtredelse. Vi foreslår at § 18 endres slik at den blir tilsvarende forvaltningsloven § 51 andre ledd. Det er praktisk for myndighetene å ha mulighet til å vedta en engangsmulkt, særlig når det samtidig foreslås at hjemmelen til å vedta tvangsmulkt skal gjelde generelt for brudd på loven. En engangsmulkt kan være lettere for myndighetene å administrere ved visse typer brudd på regelverket.

Ny bestemmelse om tvangstiltak overfor skip

I klimakvotedirektivets artikkel 16 nr. 11a er det foreslått å ta inn en ny regel om tvangstiltak overfor skip dersom den ansvarlige skipsoperatøren har misligholdt sin forpliktelse til å svare kvoter. I endringene til MRV-forordningen artikkel 20 nr. 3 er det samtidig en lignende regel ved mislighold av rapporteringsforpliktelser.

I begge disse regelverkene er reaksjonene betinget av at det foreligger brudd på henholdsvis plikten til å svare kvoter, eller plikten til å rapportere, de foregående to rapporteringsårene. Det legges således opp til at myndighetene først bruker andre forvaltningstiltak overfor skipsoperatøren, for eksempel overtredelsesgebyr, og at det først er i situasjoner hvor disse ikke har ført frem at tvangstiltakene overfor skip kan benyttes.

På bakgrunn av disse bestemmelsene foreslår vi en ny § 20 i klimakvoteloven hvor klimakvotemyndigheten gis myndighet til å treffe følgende tre forvaltningstiltak overfor skip under den misligholdende skipsoperatørens ansvar:

- utstede en utvisningsordre
- fatte vedtak om tilbakehold av norsk skip som befinner seg i norsk havn
- nekte et skip adgang til norsk havn

Vedtak om tilbakehold er aktuelt dersom skipet seiler under norsk flagg, mens de to øvrige forvaltningsreaksjonene gjelder overfor utenlandskflaggede skip. Det er altså det enkelte skip, og ikke skipsoperatøren som pålegges reaksjoner i henhold til denne bestemmelsen. Det skiller bestemmelsen fra de øvrige forvaltningstiltakene.

Endringene til klimakvotedirektivet og MRV-forordningen er ikke formelt vedtatt i EU, og i utkastene vi har tilgjengelig er det noen uklarheter særlig knyttet til MRV-forordningens forslag. Vi ser det derfor som hensiktsmessig å foreslå en hjemmel i bestemmelsens tredje ledd til å gi utfyllende regler i forskrift om når disse forvaltningsreaksjonene kan eller skal benyttes.

2.7. Fra "forurensningsmyndighetene" til "klimakvotemyndigheten"

I klimakvoteloven er myndigheten hovedsakelig lagt til Kongen eller forurensningsmyndighetene, med ett unntak hvor forskriftsmyndighet er lagt til departementet. Miljødirektoratet er forurensningsmyndighet etter loven og treffer i dag alle enkeltvedtak i medhold av loven, som for eksempel godkjenning av utslippsrapporter etter § 15 og vedtak om overtredelsesgebyr etter § 19.

Årsaken til at begrepet forurensningsmyndighetene er valgt, er koblingen til tillatelsessystemet i forurensningsloven da klimakvotesystemet trådte i kraft i 2005. Utvidelsen av klimakvotesystemet til først luftfartsaktiviteter og nå skipsfartsaktiviteter, som ikke er omfattet av forurensningsloven, gjør det ikke lenger naturlig å bruke begrepet "forurensningsmyndighetene". Vi ser også at når skipsfartsaktiviteter kommer inn i klimakvoteloven så er det ikke lenger like selvsagt at kun Miljødirektoratet har myndighet etter loven, og da kan begrepet "forurensningsmyndighetene" bli direkte misvisende i enkelte bestemmelser. Vi foreslår derfor at "forurensningsmyndighetene" erstattes med "klimakvotemyndigheten" i alle bestemmelser det benyttes. Begrepet "klimakvotemyndigheten" er valgt fordi det samsvarer med lovens kortnavn og fordi det språklig kan romme alle de myndighetsforpliktelsene som følger av klimakvoteloven.

Et område hvor vi særlig ser at det kan være hensiktsmessig med andre enn Miljødirektoratet som myndighet, er de nye forvaltningstiltakene overfor skip som er omtalt ovenfor. Slik oppgavefordelingen er i norsk forvaltning fremstår det mer nærliggende at Sjøfartsdirektoratet får myndighet til å holde tilbake norskflaggede skip i norsk havn. Denne typen myndighet har de allerede i dag etter skipssikkerhetsloven § 52 om tvangstiltak overfor skip. Vi ser at det også kan stilles spørsmål om andre enn Miljødirektoratet bør ha myndigheten for oppfølging av andre krav i regelverket overfor skipsfartsaktiviteter, herunder private rettssubjekter og utenlandske myndigheter.

Når vi går bort fra å bruke "forurensningsmyndighetene" og over til å bruke "klimakvotemyndigheten" mener vi at det er en god løsning å lage en egen bestemmelse om klimakvotemyndigheten i klimakvoteloven etter modell av forurensningsloven § 81, som angir hvem som skal anses som myndighet etter forurensningsloven. Siden det er begrepet "forurensningsmyndighetene" som har vært benyttet frem til nå er de enkelte bestemmelsene i klimakvoteloven allerede bygd opp etter denne modellen. På bakgrunn av at dette foreslår vi en ny § 21 a, hvor det fremgår at Kongen bestemmer hvem som er klimakvotemyndigheten. I dag er myndigheten etter klimakvoteloven delegert videre til Klima- og miljødepartementet gjennom delegeringsforskrift av 17. desember 2004 nr. 1669. Departementet har videre delegert kompetansen til å utøve myndighet og treffe enkeltvedtak etter loven til Miljødirektoratet, se klimakvoteforskriften § 1-5. Dersom loven endres, må det treffes nye delegeringsvedtak.

Videre foreslår vi at det tas inn i lovteksten i ny § 21 a at departementet kan bestemme at private rettssubjekt, utenlandske og internasjonale myndigheter kan utøve myndighet etter loven. Dette kan for eksempel bli aktuelt ved utøvelse av tilsynsoppgaver når Norge blir administrerende myndighet for aktiviteter som ikke skjer i Norge. Siden det skal utarbeides nye rettsakter knyttet til oppfølging av skipsfart er det per i dag uklart hvordan systemet rundt tilsyn mv. blir. Dette vil også få betydning for beslutningen om hvem som bør utføre myndighetsoppgaver. Begrepene utenlandske og internasjonale myndigheter er valgt på grunn av at det er disse begrepene som i dag brukes i skipssikkerhetsloven.

Ettersom det her foreslås en rekke ny hjemler må det treffes nye delegeringsvedtak når loven endres. Hva som er hensiktsmessig myndighetsfordeling, må vurderes nærmere i det videre arbeidet med endringer i klimakvoteforskriften. For at det skal være lett tilgjengelig hvem som er myndighet for de ulike delene av loven og klimakvoteforskriften, bør dette fremgå tydelig av klimakvoteforskriften.

3. Konsekvenser av lovforslaget

3.1. Inkludering av skipsfart i klimakvotelovens virkeområde

Innlemmelsen av skipsfart i EUs klimakvotesystem vil ha konsekvenser for en rekke aktører. Det utfyllende regelverket er imidlertid ikke ferdigstilt i EU ennå. Det er derfor ikke mulig å beskrive konsekvensene av det nye skipsfartsregelverket i detalj. Detaljene ved reguleringen gjennomføres dessuten i forskrift på et senere tidspunkt, og følger ikke direkte av lovforslaget. Vi skisserer likevel overordnet hvilke konsekvenser vi forventer som følge av at skipsfarten innlemmes i klimakvotesystemet.

3.1.1. Nyttvirkninger

Overordnet forventer vi at nyttesiden ved innlemmelsen av skipsfartsaktiviteter i loven vil være reduserte utslipp av klimagasser og dermed et bidrag til å oppnå klimautslippsmål som kan begrense konsekvensene av klimaendringene. I tillegg forventer vi at innføringen vil gi insentiver for forbedret teknologi som kan redusere utslipp fra skipsfart, og med det negative virkninger av at befolkningen, byggematerialer og økosystemer eksponeres for luftforurensning.

3.1.2. Konsekvenser for offentlige myndigheter

Økte administrative byrder vil gi økte kostnader

Vi forventer at regelverket vil gi en betydelig administrativ byrde for offentlige myndigheter. Slik regelverket synes utformet, krever det omfattende innsats blant annet knyttet til etablering av systemer, og samtidig utvikling, håndheving og veiledning om regelverket. I tillegg må myndighetene føre tilsyn og kontrollere at regelverket etterleves. Offentlige myndigheter vil få økt administrativ byrde ved å sikre riktig rapportering og korrekte utslippstall, at kvoter blir innlevert (og eventuelt pålegge forvaltningstiltak og sanksjoner), samt å følge opp de uavhengige verifikatørene.

I tillegg til regelverksendringene som følger direkte av endringene i klimakvotedirektivet og i MRV-forordningen, vil endringer knyttet til teknisk gjennomføring av disse bestemmelsene føre til en betydelig økt arbeidsbyrde for registermyndigheten som administrerer klimakvoteregisteret i Norge. Dette følger blant annet av det store antallet kontoer med tilhørende kontorepresentanter som skal opprettes og administreres.

Det er utfordrende å anslå omfanget av skipsoperatører som Norge blir ansvarlig for å administrere, som har stor betydning for de økonomiske og administrative konsekvensene for norske myndigheter. Vi har kun tilgang til data over norskregistrerte skipsoperatører med ansvar for norskflaggede skip. Dette tallet underestimerer det reelle antallet skipsoperatører Norge får ansvar for. Omfanget av norske myndigheters administrative ansvar vil først bli klart når EU publiserer sin liste innen 1. februar 2024 over skipsoperatører og hvilke medlemsland som har administrativt ansvar for disse. Det er usikkert om denne listen også vil angi antallet skip hver skipsoperatør har ansvaret for, eller om dette først vil klargjøres når skipsoperatørene sender inn overvåkningsplaner for sine skip.

Norske myndigheter vil i den grad det er mulig og hensiktsmessig, basere seg på EUs systemer og digitale løsninger ved inkluderingen av skipsfarten i EUs klimakvotesystem. I EU jobbes det parallelt med utarbeidelsen av gjennomføringsrettsaker til det endrede klimakvotedirektivet også med de tekniske endringene som kreves etter regelverksendringene i digitale løsninger mv. Det er med bakgrunn i dette uvisst hvor ressurskrevende arbeidet med dette blir nasjonalt, og

hvordan de nasjonale systemene må tilpasses til EUs systemer. Det må vurderes nærmere hva som eventuelt må utarbeides av nasjonale løsninger for å ha en forsvarlig og effektiv forvaltning av den nye sektoren, dersom behovene ikke ivaretas i EUs løsninger.

Med betydelig økt verifikasjonsaktivitet forventer vi at de nasjonale akkrediteringsorganene i EU som akkrediterer verifikatørene vil få en økt arbeidsbyrde. Vi forventer at det blir flere verifikasjonsorganer å bedømme og følge opp, og generelt merarbeid med informasjonsutveksling og kontrollsystemer mellom nasjonale akkrediteringsorganer, administrerende myndighet og relevante verifikatører. Ingen norske verifikatører er i dag akkreditert av Norsk Akkreditering for å verifisere skipsfartsaktiviteter under MRV-forordningen. Norske administrerende myndigheter må derfor antakelig, når disse kommer inn i EUs klimakvotesystem, følge opp utenlandske verifikatører og sikre hensiktsmessig dialog med utenlandske nasjonale akkrediteringsorganer i større grad enn det som er tilfellet for stasjonære anlegg og luftfart i dag.

Ukjent antall skipsoperatører under norsk myndighet medfører usikkerhet rundt kostnader

Ut ifra eksisterende systemer har vi ikke mulighet til å forutse presist hvordan skipsoperatørene skal fordeles mellom de forskjellige medlemslandene, og dermed omfanget av norske myndigheters administrative ansvar. Vi vet imidlertid at Norge kan få ansvar for et bredt spekter av operatører, herunder norskregistrerte skipsoperatør som aldri har hatt skipsfartsaktivitet i Norge, og ikke-EØS-registrert skipsoperatører som ikke har annen norsk tilknytning enn ferdsel her. Se omtale av de ulike måtene å fordele ansvaret på administrerende myndigheter under avsnitt 2.1.2. Omfanget vil bli klart når EU-kommisjonen kommer med sin liste innen 1. februar 2024. Vi forventer at antallet skipsoperatører som norske klimakvotemyndigheter skal administrere blir betydelig, og høyt i forhold til andre land i EØS fordi Norge er en betydelig skipsfartsnasjon i internasjonal sammenheng.

Vi forventer at det kan bli ekstra krevende å administrere utenlandske skipsoperatører med liten eller ingen tilknytning til Norge. For skipsoperatører registrert i tredjeland vil vi ha færre reelle sanksjonsmuligheter, og samtidig kan vi forvente at aktørene generelt sett har lavere kunnskap om regelverket. Dersom skip ankommer Norge som første havneanløp i EØS uten tidligere å ha vært underlagt EUs klimakvotesystem vil tidsfristen for å godkjenne skipets overvåkingsplan kunne være krevende; potensielt vil administrerende myndighet kun ha fire uker på seg på å godkjenne skipets overvåkingsplan, og vi er avhengige av at skipsoperatørene etterlever sine tidsfrister for at vi skal kunne etterleve våre tidsfrister. Vi vurderer at vår geografiske beliggenhet og rolle som stor sjøfartsnasjon i internasjonal sammenheng vil kunne føre til at Norge får en høy andel av denne typen aktører sammenliknet med de andre landene i EØS.

EUs konsekvensvurdering antyder betydelige kostnader

I konsekvensutredningen fra EU-kommisjonen fra da "Klar for 55"-pakken ble lagt frem sommeren 2021³, anslås den administrative byrden for de offentlige myndighetene og for skipsoperatørene som følger av inkluderingen av skipsfart. De anslåtte kostnadsintervallene er

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf

brede, og det er – basert på bakgrunnsrapporten som ligger til grunn for estimatene⁴ – ikke tydelig hvordan de er anslått eller hvilke EU-land som forventes å få hvor store kostnader. Rapporten indikerer likevel at kostnadene forventes å korrelere med antallet årlige havneanløp av skip over 5000 bruttotonn. Som følge av at Norge er en betydelig skipsfartsnasjon i internasjonal sammenheng, virker det rimelig å forvente at byrden for norske myndigheter vil ligge i øvre del av intervallene.

I EUs konsekvensutredning blir administrativ byrde for nasjonale offentlige myndigheter anslått til å være⁵:

- Mellom 5,3 og 15,7 millioner kroner per periode til å forberede og gjennomføre regelverket nasjonalt, veiledning, informasjons- og kommunikasjonsarbeid, og kvotesystemspesifikk kommunikasjon.
- Mellom 5,3 og 68 millioner kroner per år til å godkjenne overvåkingsplaner og gå gjennom verifiserte utslippsrapporter, drifte og administrere registeret, kontrollere og håndheve overholdelse av regelverket.

Økte inntekter til staten fra auksjonering av klimakvoter

Staten får en økning i inntekter fra auksjonering av kvoter når EUs klimakvotesystem utvides til å omfatte skipsfartsaktiviteter. Hvordan fordelingsnøkklene blir mellom land etter skipsfartens inkludering i EUs klimakvotesystem er ikke endelig avklart, og vi har derfor ikke grunnlag for å anslå nøyaktig hvor store inntekter staten får.⁶ Det er imidlertid grunn til å tro at det med dagens kvotepriser er snakk om auksjonsinntekter i størrelsesorden flere hundre millioner kroner i året.

3.1.3. Konsekvenser for næringslivet

Økte kostnader og administrativ byrde for skipsoperatøren

Den største kostnaden for næringen vil være kjøp av kvoter og å gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Kostnaden varierer med kvoteprisen. Kvoteprisen varierer over tid, men har det siste året ligget stabilt over 75 euro per kvote, og vært oppe i 100 euro per kvote senest i februar 2023. Basert på prisen på future-kontrakter⁷ i markedet, forventes kvoteprisen å ligge på rundt 90-100 euro per kvote fremover. Vi understreker imidlertid at det er knyttet stor usikkerhet til hvordan prisen faktisk vil utvikle seg.

Når kostnaden ved å redusere utslippene tilsvarer eller overstiger kvoteprisen, forventer vi at resterende kvotepliktige utslipp håndteres ved kjøp av kvoter som kan leveres inn til oppgjør. Vi forventer at kostnadene ved dette i stor grad veltes over i verdikjeden gjennom økt pris på transporttjenester, og dermed økt pris på varene som transporteres. Vi forventer ikke at kostnadsøkningene vil utløse omfattende substitusjonsvirkninger mellom transportalternativer eller varegrupper.

⁴ Ricardo (2021): Study on EU ETS for maritime transport and possible alternative options of combinations to reduce greenhouse gas emissions.

⁵ Konvertert til kroner fra euro ved gjennomsnitt av siste tre måneders kurser (nov 2022-jan 2023) fra Norges Bank. Avrundede tall. 1 EUR = 10,49 NOK.

⁶ På EU-nivå omtales dette som omfordelingsvirkninger. Vi forventer ikke at dette stemmer på nasjonalt nivå på grunn av fordelingsnøkkelene, som innebærer at inntekter til staten ved auksjonering vil avvike potensielt betydelig fra innbetalingene for kvoter fra næringslivet nasjonalt.

⁷ Future-kontrakter er kontrakter som inngås om kjøp av klimakvoter (EUA) fremover i tid. Den mest vanlige kontrakten per i dag er handel i kontrakter med levering av kvoter i desember (DEC23). Prisen på future-kontrakter gir vanligvis det beste anslaget på fremtidige priser, som følge av at all kjent informasjon om fremtiden i prinsippet er fanget opp i prisene.

Næringen vil i tillegg få en økt administrativ byrde. Denne byrden forventes å være mer krevende for små skipsoperatører som håndterer få skip, som følge av begrensede stordriftsfordeler og større administrativ byrde relativt til inntjening og administrativ kapasitet. På EU-nivå¹ anslås det at avgrensningen på 5000 bruttotonn ekskluderer 95% av de små- og mellomstore bedriftene (under 250 ansatte, omsetning under 50 millioner euro/år) slik at problemet reduseres i praksis, men vi er ikke kjent med om dette er representativt for Norge.

Skipsoperatører vil, både små og store, få krav om å (listen er ikke uttømmende):

- rapportere på regelverket for flere skip enn i dag,
- sørge for å få godkjente overvåkingsplaner fra administrerende myndighet for alle skipene de har ansvar for (inkludert verifikasjon),
- melde fra og søke inn nødvendige endringer i overvåkingsplanene,
- gå til anskaffelse av kvoter,
- levere inn kvoter til oppgjør,
- sette seg inn i øvrige krav og plikter i EUs klimakvotesystem,
- og inngå flere nye privatrettslige kontrakter med øvrige aktører.

Det blir også innført et nytt krav om at alle skipsoperatører må rapportere aggregerte utslippsdata på selskapsnivå til administrerende myndighet hvert år, noe som vil øke byrden for de som blir omfattet av klimakvotesystemet.

Foruten at skipsoperatørene påvirkes, vil dette nødvendigvis også påvirke byrden for det enkelte skip. Arbeids- og rollefordelingen innad mellom skipsoperatør og skip må gås opp internt.

Antallet norske skipsoperatører som omfattes av kvotesystemet er utfordrende å oppstille, jf. punkt 3.1.2. Dette vet vi eksakt når EU publiserer sin liste. Antallet norskflaggende skip som har kvotepliktig aktivitet fra 2024 antas ut fra tilgjengelig data å være drøyt 300 skip, mens antallet norskflaggede offshoreskip som skal svare kvoter fra 2027 utgjør drøyt 130 skip. I forbindelse med utarbeidelse av EUs liste fremskaffes stadig mer informasjon i EU som tallfester omfanget av skipsoperatører og skip som omfattes av klimakvotesystemet, herunder andelen som tilfaller de enkelte statene. Konsekvenser for skipsoperatøren og for skipsnæringen for øvrig vil bli belyst nærmere, så langt det er mulig, i forbindelse med høring av endringer til klimakvoteforskriften.

EUs konsekvensutredning

I konsekvensutredningen fra EU-kommisjonen fra da "Klar for 55"-pakken ble lagt frem sommeren 2021⁸, anslås den administrative byrden for skipsoperatørene til⁹:

- Mellom 84 000 og 210 000 kroner for å bli kjent med klimakvotesystemet, kommunisere med offentlige myndigheter og å etablere de nødvendige administrative rutiner/funksjoner.

⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757: https://commission.europa.eu/system/files/2021-07/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf

⁹ Konvertert til kroner fra euro ved gjennomsnitt av siste tre måneders kurser (nov 2022-jan 2023) fra Norges Bank. Avrundede tall. 1 EUR = 10,49 NOK.

- Mellom 11 500 og 59 000 kroner per år for å følge opp registerkonti, og kjøpe/levere kvoter til oppgjør.
- Gebyr for åpning av konti i registeret på 3 150 til 9 100 kroner
- Årlig gebyr på konto på 3 150 til 39 000 kroner¹⁰

Betydning for utslippsregnskapet

Basert på tallmateriale fra Kystverket fra 2021 er det estimert at ca. 35% av utslippene fra innenriks skipsfart fra skip over 5000 bruttotonn vil bli omfattet av kvoteplikten. Dette er basert på AIS-data for de skipene som vi antar inngår i det norske utslippsregnskapet. Disse tallene er usikre. Skipsfart med utenriksutslipp (mellom Norge og utenfor EØS, og mellom Norge og EØS) vil også kunne være kvotepliktige, men ikke nødvendigvis til Norge, og utenriksutslippene har ikke betydning for det norske utslippsregnskapet.

Konsekvenser for skipsoperatører med ansvar for skip som ikke er omfattet av klimakvotesystemet

En del av kravene til skipsoperatører vil bli de samme for skipsoperatører som har ansvar for aktiviteter som omfattes av § 3 a. Selv om byrden vil bli mindre for skipsoperatører som inntil videre kun er omfattet av MRV-forordningen, får de likevel nye plikter knyttet til å overvåke og rapportere utslipp fra skip, inkludert offshoreskip mellom 400-5000 bruttotonn og offshoreskip over 5000 bruttotonn fra 2025. Det er dessuten sannsynlig at de fleste skipsoperatører som blir pliktsubjekt under klimakvotereguleringen har skip *både* over og under 5000 bruttotonn, og at de dermed har ansvar for skipsfartsaktiviteter både innenfor og utenfor EUs klimakvotesystem. Videre antas alle skipsfartsaktiviteter som kun omfattes MRV-forordningen å skulle omfattes av EUs klimakvotesystem på kort eller lengre sikt. Disse operatørene vil derfor uansett måtte sette seg inn i og forholde seg til EUs klimakvotesystem innen relativt kort tid.

Økt arbeidsmengde for verifikatørene

Med inkluderingen av skipsfart vil det bli økt behov knyttet til verifikasjon. Antall utslippsrapporter fra skip som skal verifiseres vil øke, overvåkingsplaner for hvert enkelt skip må verifiseres, og rapporter med aggregerte utslippsdata på selskapsnivå for hver skipsoperatør må verifiseres. De uavhengige tredjepartene (verifikatørene) som verifiserer utslipp og overvåkingsplaner under MRV-forordningen, og/eller verifiserer data under EUs klimakvotesystem i dag, forventes derfor også å få økt arbeidsmengde. Det vil i sin tur gi et større kunde- og inntektsgrunnlag.

Mobile rigger og andre flytende innretninger

Innlemmelsen av skipsfartsaktiviteter i EUs klimakvotesystem som selvstendig aktivitet kan påvirke aktiviteter i stasjonære anlegg som allerede er med i klimakvotesystemet i dag. Mobile rigger og andre flytende innretninger som i dag er omfattet av andre stasjonære anlegg sine tillatelser, vil med endringene kunne regnes som selvstendige aktiviteter, se omtale av dette i punkt 2.1.1. Vi må gå opp grensegangen og implikasjoner av endringen for offshoreskip som allerede er vurdert som omfattet av EUs klimakvotesystem i Norge i dag.

¹⁰ Miljødirektoratets arbeid med saksbehandling under klimakvotereguleringen gebyrfinansieres i tråd med føringer i Finansdepartementets rundskriv R-112/15. Gebyrer knyttet til klimakvoteregisteret er i norsk rett angitt i klimakvoteforskriften § 9-6, og det skal tas gebyr for åpning av konto og årlig administrasjon av konto etter sats 9 i forurensningsforskriften § 39-4, eller en høyere sats dersom ressursbruken tilsier det. I 2023 tilsvarer sats 9 kr. 7 500.

Mulig økt etterspørsel etter nye teknologier og drivstoffalternativer

Vi forventer at skipsfartsaktiviteter som omfattes av klimakvotesystemet får insentiver til å redusere sine utslipp gjennom for eksempel teknologiforbedring, drivstoffsubstitusjon eller ruteoptimalisering, så langt det er mindre kostnadskrevenne enn å kjøpe kvoter. Tilbydere av aktuelle teknologiløsninger og drivstoffalternativer kan dermed oppleve økt etterspørsel.

CO₂-avgiften

Skipsfart som omfattes av EUs klimakvotesystem og bunkrer drivstoff i Norge, vil - slik det norske avgiftsregelverket er i dag - måtte betale både CO₂-avgift på drivstoffet og kvoteprisen. Dette gir merkostnader og konkurransemessig ulempe mot skipsfart som kan bunkre drivstoff i utlandet.

CO₂-avgiften er i 2023 på 952 kroner per tonn CO₂. Basert på forutsetningene som i dag ligger til grunn for avgiften vil den videre bli oppjustert jevnlig fremover og til omtrent kr 2000 i 2030. Kvoteprisen har så langt i 2023 ligget på rundt 80-100 euro per kvote, og som nevnt over forventes at den fremover vil ligge på rundt 90-100 euro. Eventuelle endringer i CO₂-avgiften er ikke gjenstand for høring i dette lovforslaget.

3.1.4. Betydningen av rettidig gjennomføring i Norge

Klimakvotedirektivet og MRV-forordningen vil måtte gjennomføres på kort tid om regelverket skal kunne tre i kraft i Norge samtidig som i EU. Dette vil bli spesielt utfordrende for Norge og de andre EØS-landene på grunn av EØS-prosessen. Det er likevel en fordel om vi lykkes med å gjennomføre regelverket innen 1. januar 2024.

Ved en forsinket gjennomføring av regelverket er det mulig at Norge, på grunn av vår geografiske beliggenhet, blir et attraktivt land å anløpe. Det skal svares kvoter for 50% av de rapporterte utslippene fra ferdsel inn til og ut fra EØS, og stopp innom Norge på veien kan derfor redusere antall kvoter som må leveres inn til oppgjør. For et skip som seiler direkte fra Canada til Nederland, skal det svares kvoter for 50% av utslippet for hele reisen. Dersom det legges inn et havneanløp i Norge på veien skal det kun svares 50% kvoter for utslippene fra Norge til Nederland, mens utslippene fra Canada til Norge ikke omfattes av kvotesystemet.

Norge vil, med oppstart samtidig som de øvrige EØS-medlemslandene, unngå at skip som ikke opprinnelig skal til Norge legger til her for å omgå/begrense kvoteplikten. Fordi antall havneanløp i Norge kan påvirke antallet skipsoperatører klimakvotemyndigheten får ansvar for, vil slike ekstra anløp i Norge øke den administrative byrden for norske myndigheter.¹¹

Ved forsinket gjennomføring av regelverket vil Norge også gå glipp av auksjonsinntekter frem til regelverket gjøres gjeldende i Norge.

3.2. Øvrige endringsforslag

3.2.1. Inkludering i EUs klimakvotesystem er ikke lenger betinget av å ha utslipp

I forslag til endringer i første ledd i klimakvoteloven § 3 fjernes henvisningen til at klimakvoteloven omfatter "utslipp av klimagasser". Denne endringen speiler den foreslåtte endringen av virkeområdet til klimakvotedirektivet, hvor det ikke lenger er en forutsetning for å bli omfattet av systemet at aktiviteten har utslipp av klimagasser. Konsekvensen av dette er at nye anlegg med lav- og nullutslippsteknologier som etter dagens regelverk ikke omfattes av

¹¹ Skipsoperatører som er registrert i tredjeland vil bli fordelt til administrative myndigheter i det landet de har hatt flest havneanløp over fire år.

klimakvotesystemet, fremover vil falle inn under systemet, for eksempel produksjon av grønt hydrogen.

Konsekvenser for næringslivet

For de deler av norsk næringsliv som vil starte opp stasjonære anlegg med nullutslippsprosesser vil denne endringen være positiv. De vil ikke få kvoteplikt på utslipp, men får tilgang til å søke om vederlagsfrie klimakvoter, f.eks. ved produksjon av grønt hydrogen.

For anleggene uten utslipp er det uklart hvor stor den administrative byrden ved å være med i systemet vil være. Dette forventes klarlagt når de underliggende rettsaktene til klimakvotedirektivet er revidert.

For anlegg med gammel teknologi og betydelige kvotepliktige utslipp vil konsekvensen av denne endringen kunne bli svekket konkurransekraft mot konkurrenter i Europa som produserer med nullutslippsteknologi. Dette vil gi økt press for omstilling til teknologi med lavere utslipp. Videre kan endringen gi økte kostnader for de mer utslippsintensive anleggene som følge av mindre tildeling, ettersom utslippsstandardene vil bli lavere når også bedrifter med lav- og nullutslippsteknologi inngår ved fastsettelse av utslippsstandardene. Denne effekten avhenger imidlertid av hvor lenge EU vil fortsette med tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Konsekvenser for samfunnet ellers

Denne økte tilgangen til vederlagsfrie klimakvoter kan føre til en raskere grønn omstilling. Tilgang til tildeling av vederlagsfrie klimakvoter vil kunne bidra til at det etableres nye lav- og nullutslippsanlegg, og at deltakerne i kvotesystemet gjør overgangen til lav- og nullutslippsløsninger raskere enn de ville gjort under gjeldende regelverk.

Konsekvenser for myndighetene

Den administrative byrden for myndighetene ved å forvalte regelverket for tildeling av vederlagsfrie klimakvoter har økt den senere tiden. Den kan øke ytterligere dersom dette fører til at flere stasjonære anlegg kommer inn i systemet, og dermed flere aktører med rett til tildeling som må håndteres.

3.2.2. Håndtering av utslippsrapporter

I § 15 er det foreslått at Miljødirektoratet ikke lenger skal godkjenne utslippsrapporter. Dette arbeidet er ressurskrevende, og byrden vil øke betraktelig med inkluderingen av skipsfarten. Vi foreslår å gi forskriftskompetanse til å angi nærmere bestemmelser om klimakvotemyndighetens kontroll av de rapporterte klimagassutslippene. Denne endringen reduserer den administrative byrden for myndighetene sammenlignet med å fortsette med samme system fremover. Likevel forventer vi at den totale arbeidsmengden ved håndtering av utslippsrapporter vil øke, da det samlet sett blir vesentlig flere rapporter å kontrollere fremover med skipsfartens inkludering.

3.2.3. Mindre endringer og rettelser

Økonomiske og administrative konsekvenser av øvrige endringer som foreslås i klimakvoteloven forventes å være små for alle involverte parter.

4. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Forslaget berører ikke prinsipielle spørsmål.

Når skipsfarten innlemmes i EUs klimakvotesystem, vil det være avgjørende for integriteten til kvotesystemet at skipsfarten forvaltes på lik linje med de sektorene som allerede er i systemet, hhv. stasjonære anlegg og luftfart. Dette med bakgrunn i at skipsfarten skal inn under samme kvotetak, og at de samme kvotene må benyttes til oppgjør for kvotepliktig utslipp. Nivået som norske myndigheter legger seg på må kalibreres mot nivået for oppfølging av sektorene ellers i EØS.

Lovendringen må videre følges opp med et forskriftsarbeid som detaljerer gjennomføringen av endringene i klimakvotedirektivet, herunder å identifisere en hensiktsmessig myndighetsfordeling for oppfølging av skipsfarten. Det er avgjørende at rollefordelingen mellom myndighetene avklares entydig, for eksempel med hensyn til om det er Sjøfartsdirektoratet eller Miljødirektoratet som skal følge opp skipsfartsaktivitetene som omfattes av § 3 a. Det er sentralt at det trekkes på eksisterende systemer og kompetanse i forvaltningen.

For at myndighetene – uavhengig av rollefordeling – i tilstrekkelig grad skal kunne følge opp regelverket og kontrollere og veilede de berørte, må det settes av tilstrekkelige ressurser i etatene både i implementeringsfasen og til videre ordinær forvaltning. Vi forventer at det blir behov for betydelig bistand fra myndighetene til å veilede og informere alle operatørene som blir berørt av lovforslaget. Fordi dette arbeidet med implementering, veiledning og forvaltning blir omfattende, forventer vi at det vil kreves tilførsel av nye ressurser for å håndtere dette. Det er i tillegg avgjørende at skipsoperatørene setter av tilstrekkelige ressurser til å sette seg inn i, forstå og følge opp lovendringen.

For å lette byrden ved lovendringen og påfølgende forskriftsendringer, bør det etterstrebes gjenbruk av eksisterende og kjente elektroniske løsninger for rapportering og kommunikasjon der dette er mulig og hensiktsmessig.

5. Merknad til de enkelte bestemmelser

Til § 1 (lovens formål)

Vi foreslår endringer i første ledd. "Overvåking og rapportering av klimagassutslipp" tas inn som en eksplisitt del av formålet med loven. Overvåking og rapportering er et helt sentralt premiss for at klimakvotesystemet skal fungere. Ved å ta det inn som en selvstendig del av formålet vil lovens formål også dekke aktiviteter som ikke har plikt til å svare kvoter.

I første ledd er det videre foreslått å presisere at formålet med loven er å begrense klimagassutslipp gjennom deltakelse i "internasjonale systemer" for utslippsreduksjoner. Forslaget tydeliggjør at loven gjennomfører internasjonale systemer, og ikke nasjonalt system slik loven gjorde opprinnelig i 2005.

Til § 2 (lovens stedlige virkeområde)

I § 2 første ledd foreslår vi å fjerne at loven gjelder "for utslipp av klimagasser". Paragraf 2 gjelder lovens geografiske område og vi foreslår å rendyrke bestemmelsen til det. Endringen er samtidig nødvendig da det vil være aktiviteter som kan omfattes av klimakvotesystemet til tross for at de ikke har utslipp, se punkt 2.2.2.

Vi foreslår å utvide første ledd med ny bokstav f og g. Det geografiske virkeområdet skal omfatte utslipp av klimagasser fra skipsfartsaktiviteter mellom havner innad i EØS-området (bokstav f), og til og fra havner i EØS-området (bokstav g). Norge vil bli pålagt å administrere skipsoperatører som er norskregistrert, samt skipsoperatører registrert utenfor EØS som har flest havneanløp fra sine skip som seiler i EØS i Norge, eller som har sitt første anløp i Europa til eller fra Norge. Disse kan ha skipsfartsaktiviteter i Norge, intra EØS og inn og ut av EØS. Det er derfor ikke tilstrekkelig å utvide lovens virkeområde til å omfatte skipsfartsaktiviteter til og fra norske havner.

Vi foreslår å stryke annet ledd i bestemmelsen, som angir begrensning i lovens virkeområde for internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt. Denne er til dels videreført i nytt fjerde ledd i § 3 a, se merknad til § 3 a nedenfor. Leddet flyttes da det er en lovteknisk bedre løsning å presisere lovens anvendelsesområde for aktivitetene som omfattes av § 3 a i denne bestemmelsen, og ikke i § 2.

Tidligere tredje ledd blir nytt annet ledd.

Til ny § 2 a (definisjoner)

Ny § 2 a om definisjoner tar inn definisjonene av de sentrale pliktsubjektene etter loven.

Definisjonene i første til tredje ledd er lagt tett opp til klimakvotedirektivets definisjoner i artikkel 3 og må tolkes i lys av disse:

- stasjonær anleggsoperatør - klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav f
- luftfartøysoperatør - klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav o
- skipsoperatør - klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav w

I dag er luftfartøysoperatør definert i klimakvoteforskriften § 1-3 fjerde ledd. Det er gjort en liten språklig endring i definisjonen av luftfartøysoperatør i § 2 a sammenholdt med klimakvoteforskriften § 1-3 fjerde ledd. Endringen har ingen materiell betydning, men reflekterer direktivteksten bedre.

I fjerde ledd er begrepet operatør definert som en fellesbetegnelse for definisjonene i første til tredje ledd.

Til § 3 (aktiviteter og utslipp som omfattes av EUs klimakvotesystem)

Vi foreslår å endre overskriften i § 3 for å tydeliggjøre at bestemmelsen angir det materielle virkeområdet for de aktiviteter og utslipp som er omfattet av EUs klimakvotesystem.

Henvisningen til klimakvotesystemet er tatt inn for å tydeliggjøre skillet i virkeområdet for §§ 3 og 3 a.

I første ledd gjøres en rekke endringer. For det første fjernes at loven gjelder "utslipp av klimagasser". I stedet angis det at loven gjelder aktiviteter i stasjonære anlegg, luftfart og skipsfart som er omfattet av EUs klimakvotesystem. Endringen i § 3 første ledd første punktum utvider det materielle virkeområdet i loven til å også gjelde aktiviteter uten utslipp, samt skipsfartsaktiviteter. Endringen skal også tydeliggjøre at bestemmelsen omfatter aktiviteter som

omfattes av EUs klimakvotesystem, det vil si aktivitetene som inngår i vedlegg I i klimakvotedirektivet.

Vi foreslår å flytte tidligere annet ledd til ny annet punktum i § 3 første ledd. Denne bestemmelsen gir kompetanse til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om hvilke aktiviteter, utslipp av klimagasser og aktører som er omfattet av loven. Vi foreslår noen mindre språklige endringer i ordlyden samt en tydeliggjøring av kompetansen til å bestemme i forskrift at loven kommer helt eller delvis til anvendelse. Noen av aktivitetene som nå tas inn i virkeområdet til klimakvotedirektivet skal bare delvis omfattes av klimavotereguleringen, deriblant anlegg for forbrenning av kommunalt avfall med samlet innfyrt termisk effekt som overstiger 20 MW.

Tidligere tredje ledd blir nytt annet ledd.

Tidligere fjerde ledd blir nytt tredje ledd. Vi foreslår å fjerne "kvotepliktige" før luftfartøysoperatør og legge til skipsoperatører. Denne bestemmelsen vil da gi hjemmel ta inn i norsk rett den rettsakten som skal vedtas med liste over hvilke nasjonale administrerende myndigheter som blir ansvarlig for de ulike skipsoperatørene som opererer i, og til og fra, EØS. Se nærmere om listen i punkt 2.1.3.

Til § 3 a (utslipp fra luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem)

Vi foreslår å endre overskriften til § 3 a slik at det fremgår at den også omhandler skipsfartsaktiviteter og at bestemmelsen gjelder utslipp fra aktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem.

I første ledd foreslår vi å erstatte "måling" med "overvåking". Overvåking er et videre begrep som også innebærer at man har kontrollsystemer, prosedyrer og for eksempel gjør beregninger i tillegg til direkte målinger. Overvåking ligger også tettere opp mot EU-reguleringen der det på engelsk er benyttet ordet "monitoring" og på dansk "overvågning".

Vi foreslår nytt tredje og fjerde ledd for å gi forskriftskompetanse til å regulere skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av klimakvotedirektivets virkeområde. Se nærmere i punkt 2.3. om skipsfartsaktiviteter utenfor EUs klimakvotesystem. Ved å innta nytt tredje ledd i § 3 a gis Kongen kompetanse til å gi forskrift med nærmere regler om overvåking og rapportering, herunder saksbehandling og kontroll med utslippsrapport, samt krav til tredjepartsverifikasjon. Hvilke skipsfartsaktiviteter som omfattes av § 3 a vil bli nærmere definert i klimakvoteforskriften.

I nytt fjerde ledd foreslår vi å innta en begrensning i lovens virkeområde for luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter som omfattes av § 3 a. For aktiviteter som omfattes av bestemmelsen gjelder kun klimavotelovens regler i kapittel 4 A om tilsyn og § 18 om tvangsmulkt. Bestemmelsen er til dels en videreføring av § 2 annet ledd, som i forslaget er foreslått fjernet.

Vi foreslår å erstatte "forurensningsmyndighetene" med "klimavotemyndigheten". Se mer om dette i punkt 2.7.

Til § 4 (kvoteplikt)

"Den som har kvotepliktige" i første ledd erstattes med "operatøren med ansvar for". Se nærmere om bakgrunnen for dette i punkt 2.4.1.

Vi foreslår to nye setninger i første ledd. Den første setningen presiserer at de kvotepliktige utslippene skal svare til utslippstallet for det foregående året. Dette erstatter tidligere henvisning

til foregående års utslippsrapporter i § 12. Derneft gis forskriftskompetanse til å angi omfanget av kvoteplikt i forskrift. Formålet med setningene er å tydeliggjøre at det er det endelige utslippstallet som er grunnlaget for beregningen av kvoteplikten. Likevel kan en del aktiviteter ha avvik fra hovedregelen om at utslippstallet og kvoteplikten er én til én. Denne bestemmelsen vil gi hjemmel til å regulere dette nærmere i forskrift. Se nærmere om omfang av kvoteplikt i punkt 2.1.1 og 2.2.

I annet ledd erstattes "virksomhet" med "stasjonære anlegg", se nærmere om bakgrunnen til dette i punkt 2.2.3. "Skipsoperatører" inntas i annet ledd siste punktum. Skipsoperatører som har kvotepliktige utslipp må ha godkjent plan for overvåking av utslipps- og aktivitetsdata. Videre foreslås det en språklig presisering for å tydeliggjøre at det er klimakvotemyndigheten som godkjenner overvåkingsplanen. Endringen er kun ment til å tydeliggjøre eksisterende praksis.

Til § 5 (søknad om utslippstillatelse og kvotetildeling)

I første ledd endres "forurensningsmyndighetene" til "klimakvotemyndigheten". Se punkt 2.7.

I annet ledd foreslår vi å stryke "den kvotepliktige" i § 5 annet ledd. Endringen skyldes at rapporteringsplikt i henhold til § 15 ikke utelukkende gjelder operatører med kvoteplikt og at det er foreslått endringer i § 15 for å tydeliggjøre det. Se nærmere om dette i punkt 2.4.1. Det er videre foreslått å erstatte "godkjenning" med "kontroll". Se også merknad til § 15.

Til ny § 6 (ansvar for kostnader fra kvoteplikt for skipsfartsaktiviteter)

Bestemmelsen gjennomfører klimakvotedirektivets artikkel 3gaa og er en rent privatrettslig bestemmelse om kostnadsfordeling mellom skipsoperatøren og den som treffer bestemmelser som påvirker skipets kvotepliktige utslipp. I henhold til bestemmelsen gis skipsoperatøren en rett til å gå på tredjepart for kostnader knyttet til oppgjør av kvoter.

Bestemmelsen har ingen innvirkning overfor de pliktene som påhviler skipsoperatøren i klimakvotereguleringen, og regulerer kun det interne anliggende mellom skipsoperatøren og den som treffer beslutningene som påvirker klimagassutslippet.

Dagens § 6 blir til dels videreført i ny § 16 a.

Til § 7 (gebyr)

Gebyrbestemmelsen utvides til å dekke kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. I annet punktum utvides bestemmelsen til kontroll med utslippsrapport og rapport om tildelingsdata, og "den kvotepliktige" erstattes med "operatøren", se punkt 2.4.1. "Forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten", se punkt 2.7. I ny siste punktum presiseres det at gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg slik det kan begjæres utlegg gjennom namsmyndighetene uten at det foreligger dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag. Dette er i tråd med forurensningslovens løsning.

Til § 8 (meldeplikt)

I bestemmelsen erstattes "den kvotepliktige" med "operatøren" som betegnelsen på pliktsubjektet, og "forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten". Se nærmere om bakgrunnen for endringene i punkt 2.4.1 og 2.7. Vi foreslår også noen språklige endringer for å tydeliggjøre at meldeplikten gjelder endringer i drift, eierskap og aktivitet.

Til § 10 (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Ordet "kapasitet" strykes fra bestemmelsen, da denne knytter seg til reglene som var gjeldende for tildeling av vederlagsfrie kvoter i fase 3 (2013-2020), og ikke lenger er angitt i regelverket for fase 4 (2021-2030).

Til § 11 (det norske registeret for klimakvoter)

Henvisningen til Kyotoavtalen erstattet med "folkerettslige forpliktelser" for å hensynta at også andre internasjonale regelverk fremover kan innskrenke adgangen til å overføre kvoter. Særlig Parisavtalens regler kan bli relevant.

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

Vi foreslår noen presiserende språkendringer i § 12 første ledd. Operatørbegrepet er innført i tråd med § 2 a. Videre er det inntatt en henvisning til § 4 for å tydeliggjøre at kvoteplikt først oppstilles i § 4. Paragraf 12 gir i hovedsak regler for den tekniske gjennomføringen av kvoteoppgjøret, herunder oppgjørsfristen.

I første ledd strykes henvisningen til at kvoteplikten svarer til "rapporteringspliktige utslipp det foregående året". Henvisningen er til dels videreført i et nytt punktum i § 4 første ledd. Vi foreslår videre å endre oppgjørstidspunktet for når kvoter skal innleveres fra 30. april til 30. september, i tråd med endringer i klimakvotedirektivet. Som følge av denne endringen må også tredje ledd endres fra 1. mai til 1. oktober.

Til § 14 (overvåking og utslippsrapportering)

Paragraf 14 er første bestemmelse i kapittel 4 som gir regler for overvåking og rapportering av utslipp. Vi foreslår å endre overskriften både kapitteloverskriften til kapittel 14 og § 14 for å tydeliggjøre at både kapitlet og bestemmelsen gir regler for overvåking og utslippsrapportering. Endringen er kun ment som en tydeliggjøring av det bestemmelsen allerede regulerer.

I første ledd angis "operatøren" som pliktsubjektet i stedet for "den kvotepliktige", se punkt 2.4.1. Vi foreslår samtidig å stryke henvisningen til at rapporteringen skal samsvare med det foregående årets "kvotepliktige" utslipp. Endringen sørger for at alle utslipp som omfattes av klimakvoteloven inkluderes. "Forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten", se punkt 2.7.

I annet ledd presiseres det at forskriftskompetansen gjelder bestemmelser om "overvåking" i tillegg til rapportering. Endringen har ingen realitetsbetydning, men ordet "overvåking" er et godt og dekkende begrep for det materielle innholdet i den forskriftskompetansen som følger av andre ledd.

Til § 15 (klimakvotemyndighetens kontroll av utslippsrapporter)

I overskriften inntas "klimakvotemyndigheten" som erstatning for "forurensningsmyndighetene", og det tydeliggjøres at bestemmelsen gjelder kontroll med utslippsrapportering.

I første ledd er henvisningen til at myndighetene godkjenner utslippsrapporter foreslått fjernet, det samme gjelder siste punktum som angir at godkjenning av utslippsrapporten er å regne som et enkeltvedtak. Det er i stedet foreslått en ny setning som gir forskriftskompetanse til å fastsette nærmere regler for klimakvotemyndighetens kontroll og saksbehandling av de enkelte rapportene. Se mer om endringen i punkt 2.5.

I annet ledd erstattes "den kvotepliktiges" utslippsrapportering med "operatørens", utslippsrapportering, se punkt 2.4.1.

Til ny § 16 (klimakvotemyndighetens tilsynsoppgaver)

I ny § 16 fastslås klimakvotemyndighetens ansvar for tilsyn med klimakvoteloven. Bestemmelsen tilsvarer langt på vei forurensningslovens § 48 som danner grunnlaget for tilsyn med de kvotepliktige stasjonære anleggene i dag. Bestemmelsen gir både hjemmel til å føre tilsyn og en plikt til å drive tilsynsarbeid.

I første ledd fastslås klimakvotemyndighetens tilsynsoppgaver. Bestemmelsen er generelt utformet og vil dekke alle plikter under klimakvoteloven, herunder plikter knyttet til overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp og tildelingsdata, oppfyllelse av kvoteplikten og øvrige plikter som påhviler aktørene etter registerregelverket. Under klimakvotereguleringen er det omfattende krav til tredjepartsverifikasjon. Ut fra type krav og faktisk situasjon vil det derfor kunne variere hvor stort behovet for tilsyn er. Det foreslås derfor ikke en ordlyd som pålegger klimakvotemyndigheten en plikt til å føre tilsyn med alle typer krav i regelverket. Her må klimakvotemyndigheten i praksis foreta en prioritering av kontrollarbeidet og avgjøre selv på hvilke områder det skal føres tilsyn.

I andre ledd foreslår vi en bestemmelse som slår fast hvordan klimakvotemyndigheten skal utføre tilsynsarbeidet. Kontroll vil for eksempel skje ved sjekk av innrapporterte data, eller ved å dra ut å sjekke en faktisk situasjon dersom det er mistanke om at det er kvotepliktige utslipp ved et anlegg som det ikke innleveres kvoter for. Veiledning og opplysning til de aktørene som omfattes av loven og til verifikatører vil også være aktuelt.

Dagens § 16 om internkontroll blir ny § 16 d.

Til ny § 16 a (opplysninger og undersøkelser) (tidligere § 6)

Ny § 16 a er tidligere § 6 som gir hjemmel for myndighetene å kreve opplysninger og pålegge undersøkelser. Innholdet i bestemmelsen er i liten grad foreslått endret, men "den kvotepliktige" erstattes med "operatør" i første og fjerde ledd, se punkt 2.4.1. Videre erstattes "forurensningsmyndighetene" med "klimakvotemyndigheten" gjennomgående i bestemmelsen, se punkt 2.7.

I andre ledd foreslår vi å ta inn en utvidelse av kretsen det kan kreves opplysninger fra. Endringen skyldes at det for skipsfartsaktiviteter i større grad vil oppstå situasjoner hvor det er andre enn operatøren som sitter på relevant informasjon. Vi foreslår derfor at det tas inn et nytt andre ledd andre punktum, om at når særlige grunner tilsier det kan opplysninger kreves av enhver som utfører arbeid innenfor de aktivitetene som er omfattet av loven. Forslaget tilsvarer langt på vei forurensningsloven § 49 første ledd annet punktum. Dagens annet punktum i andre ledd blir nytt tredje punktum.

Til ny § 16 b (rett til granskning)

Vi foreslår en regel om rett til granskning i ny § 16 b. Regelen tilsvarer langt på vei innholdet i forurensningsloven § 50, men det er gjort noen tilpasninger i ordlyden for at den skal være treffende for de sektorene som er omfattet av klimakvoteloven. Bestemmelsen må også sees i sammenheng med forvaltningsloven § 15, som gir regler for fremgangsmåten ved granskning. Forslag til ny § 16 b vil på noen områder gi utfyllende regler i forhold til forvaltningslovens § 15.

Første ledd fastslår grensene for hvor klimakvotemyndigheten skal ha uhindret adgang. I tillegg til tilgang til eiendom der det er eller kan være aktiviteter omfattet av denne loven, er det presisert at klimakvotemyndigheten skal ha uhindret adgang til operatørens forretningslokaler. Med eiendom menes både løsøre gjenstander og fast eiendom. For luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter vil den med operatøransvar etter loven som regel befinne seg på et annet sted enn der aktiviteten skjer. I praksis antar vi at det vil være mest relevant å føre tilsyn ved operatørens hovedkontor. Bestemmelsen er imidlertid vidt utformet slik at den vil gi klimakvotemyndigheten tilgang til alle de steder der det er relevant å gjennomføre et stedlig tilsyn, fra for eksempel kontorlokalene til skipsoperatør til det enkelte skip med skipsfartsaktivitet omfattet av loven. Med begrepet "uhindret" er det understreket at den som blir kontrollert ikke kan sette noe vilkår for at inspeksjonen kan gjennomføres. Det ligger imidlertid et generelt vilkår om at inspeksjonen må være nødvendig for gjøremål etter loven.

Andre ledd første punktum fastslår at klimakvotemyndigheten kan ta nødvendig prøvetaking av kilder til rapporteringspliktige utslipp og føre kontroll med måleinstrumenter og annet relevant utstyr. Bestemmelsen er foreslått for å tydeliggjøre og presisere klimakvotemyndighetens muligheter under stedlig tilsyn. Krav til nøyaktighet i måling av utslipp er et bærende prinsipp bak reglene for måling og rapportering under klimakvoteregelverket. For tilsynsmyndigheten vil det derfor være praktisk å ta prøver eller kontrollere måleutstyr når det gjennomføres stedlig tilsyn. Vi har ved utformingen av bestemmelsen sett hen til produktkontrollloven § 8 tredje ledd som har en tilsvarende bestemmelse. I andre ledd annet punktum fremgår det at klimakvotemyndigheten kan kreve å få lagt fram og få granske dokumenter og annet materiale som kan ha betydning for dens gjøremål etter loven.

I tredje ledd fastslås det at ved stedlig tilsyn skal klimakvotemyndigheten først ta kontakt med representanter for ledelsen i virksomheten som drifter aktiviteten. I andre setning er det foreslått å ta inn en regel om at dersom det er noen andre som har ansvaret for å svare kvoter for aktiviteten, så skal den som er ansvarlig for å svare kvoter samtidig få varsel om tilsynet. Bestemmelsen er særlig relevant ved tilsyn overfor luftfarts- og skipsfartsaktiviteter hvor det stedlige tilsynet kan finne sted på andre enn operatørens eiendom.

Fjerde ledd tilsvarer forurensningsloven § 50 fjerde ledd og fastslår at klimakvotemyndigheten som hovedregel skal gi skriftlig rapport til den ansvarlige om resultatet av kontrollen. Den ansvarlige vil i de fleste tilfeller tilsi operatøren etter klimakvoteloven.

Til ny § 16 c (bistandsplikt)

I ny § 16 c foreslår vi en regel om bistandsplikt etter modell fra skipsikkerhetsloven § 46.

Første ledd tilsvarer fullt ut skipssikkerhetsloven § 46 første ledd og angir en generell plikt for den som klimakvotemyndigheten fører tilsyn med til å yte nødvendig bistand og opplysninger.

Andre ledd tilsvarer skipssikkerhetsloven § 46 andre ledd og gir plikt for luftfartøys- og skipsoperatører til å yte bistand til utenlandske tilsynsmyndigheter på en slik måte og i et slikt omfang som følger av Norges folkerettslige forpliktelser.

I tredje ledd foreslår vi for det første en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere regler for bistandsplikten i bestemmelsens første ledd. Denne tilsvarer tredje ledd i skipssikkerhetsloven § 46. For det andre foreslår vi en forskriftshjemmel til å fastsette at bistandsplikten etter andre ledd også skal gjelde overfor internasjonale tilsynsmyndigheter.

Til ny § 16 d (internkontroll)

Bestemmelsen er flyttet fra tidligere § 16 til ny § 16 d. En bestemmelse om internkontroll hører systematisk inn under det nye tilsynskapittelet. Innholdsmessig er det ikke gjort endringer i bestemmelsen, utover å endre "forurensningsmyndighetene" til "klimakvotemyndigheten" i første ledd, se nærmere i punkt 2.7.

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

"Forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten", se nærmere i punkt 2.7.

Til § 17 a (pålegg om retting)

I ny § 17 a foreslås det en hjemmel for klimakvotemyndigheten til å pålegge retting, se punkt 2.6.4. Bestemmelsen er generelt utformet og favner etter sin ordlyd alle brudd på regelverket. Bestemmelsen er også generelt utformet med hensyn til hvem pålegg kan rettes mot. I praksis vil det som regel være operatør som pålegges retting, da det er operatøren de fleste bestemmelsene i loven retter seg mot.

Til § 18 (tvangsmulkt)

Vi foreslår å utvide klimakvotemyndighetens adgang til å ilegge tvangsmulkt til alle bestemmelsene i loven og vedtak truffet i medhold av loven. Det foreslås samtidig at det gis adgang til å fastsette engangsmulkt og ikke bare løpende mulkt slik som i dag. Se om utvidelse av klimakvotelovens håndheving og sanksjonshjemler i punkt 2.6.4.

Tvangsmulkt skal kunne ilegges operatøren etter §§ 3 og § 3 a. Det er foreslått å vise til § 3 i stedet for § 4 slik bestemmelsen lyder, fordi § 4 kun gjelder for de som er ansvarlig for oppgjør av kvoter. Tvangsmulkt skal kunne ilegges alle som har misligholdt bestemmelser i loven eller vedtak i medhold av loven, uavhengig av om de har en plikt til å svare kvoter for sine utslipp.

"Forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten", se nærmere i punkt 2.7.

Til § 19 (overtredelsesgebyr)

"Forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten", se nærmere i punkt 2.7.

Til § 20 (tvangstiltak overfor skipsfartsaktiviteter)

Paragraf 20 er en tom bestemmelse som var tiltenkt å hjemle innføring av driftsforbud for luftfartøysoperatører som administreres av Norge. I mangel av EU-regelverk på området er det per i dag lite sannsynlig at slikt forbud vil bli iverksatt. Vi foreslår derfor å benytte § 20 til å regulere tvangstiltak overfor skipsfartsaktiviteter.

Bestemmelsen skal gjennomføre klimakvotedirektivet artikkel 16 nr. 11 a og MRV-forordningen artikkel 20 tredje ledd.

I første ledd gis klimakvotemyndigheten kompetanse til å treffe ulike enkeltvedtak overfor skip. I bokstav a gis klimakvotemyndigheten kompetanse til å utstede en utvisningsordre når utenlandske skip ankommer norsk havn. I bokstav b gis klimakvotemyndigheten kompetanse til å treffe vedtak om tilbakehold av norsk skip som befinner seg i norsk havn. Og i bokstav c gis klimakvotemyndigheten kompetanse til å nekte utenlandsk skip adgang til norsk havn.

Betingelsene for å benytte seg av kompetansen følger av annet ledd. Forvaltningstiltak overfor skip er aktuelt om skipsoperatøren som er ansvarlig for skipet i de to foregående rapporteringsperiodene har misligholdt sin plikt til å overføre kvoter etter § 12 eller rapportere

etter § 14. Det betyr at andre tiltak vil være forsøkt først uten virkning. Slike tiltak kan for eksempel være suspensjon av retten til å overføre kvoter, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

I tredje ledd fastsettes kompetansen til å i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangstiltak overfor skip.

Bestemmelsen vil gjelde innenfor de grenser som følger av internasjonale regler for skip i nød.

Se nærmere om bestemmelsen i punkt 2.6.4.

Til ny § 21 a (klimakvotemyndigheten)

Vi foreslår en ny § 21 a om klimakvotemyndigheten som plasseres først i kapittel 6 om avsluttende bestemmelser. Bestemmelsen er laget etter modell av forurensingsloven § 81.

I første setning fremgår det at det er Kongen som bestemmer hvem som er klimakvotemyndighet. I loven ellers brukes klimakvotemyndigheten om den som utøver myndighet i alle andre tilfeller enn når det er snakk om forskriftskompetanse, da brukes Kongen eller departementet. Den videre delegering av kompetanse etter loven vil skje gjennom delegeringsvedtak.

I andre punktum gis departementet kompetanse å bestemme at privat rettssubjekt, utenlandske og internasjonale myndigheter kan utøve myndighet etter loven. Begrepene utenlandske og internasjonale myndigheter er brukt da det er disse begrepene som brukes i skipssikkerhetsloven.

6. Forslag til lovendringer

I lov 17. desember 2004 nr. 99 gjøres følgende endringer:

I følgende bestemmelser skal uttrykket "forurensningsmyndighetene" endres til "klimakvotemyndigheten":

1. § 3 a (utslipp fra luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem)
2. § 5 (søknad om utslippstillatelse og kvotetildeling)
3. § 7 (gebyr)
4. § 8 (meldeplikt)
5. § 14 (overvåking og utslippsrapportering)
6. § 15 (klimakvotemyndighetens kontroll av utslippsrapportering)
7. § 17 (suspensjon av retten til å overføre kvoter)
8. § 18 (tvangsmulkt)
9. § 19 (overtredelsesgebyr)

§ 1 første ledd skal lyde:

Formålet med denne loven er å *overvåke og rapportere klimagassutslipp, og å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte gjennom deltakelse i internasjonale systemer for utslippsreduksjoner.*

§ 2 første ledd skal lyde:

Loven *gjelder*

- a. *i riket, unntatt på Svalbard,*
- b. *på Norges kontinentalsokkel,*
- c. *luftfartsaktiviteter innen EØS-området,*
- d. *luftfartsaktiviteter til og fra EØS-området,*
- e. *øvrige internasjonale luftfartsaktiviteter,*
- f. *skipsfartsaktiviteter innen EØS-området, og*
- g. *skipsfartsaktiviteter til og fra EØS-området.*

§ 2 annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd.

Ny § 2 a skal lyde:

§ 2 a. (definisjoner)

Med stasjonær anleggsoperatør menes den som drifter eller kontrollerer et anlegg med aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, eller den som etter norsk rett har avgjørende økonomisk innflytelse på den tekniske driften av anlegget.

Med luftfartøysoperatør menes den som drifter et luftfartøy hvor det utføres luftfartsaktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3 og 3 a, eller eieren av luftfartøyet hvis førstnevnte person er ukjent eller ikke identifisert av eieren.

Med skipsoperatør menes eier av skip med aktivitet som nevnt i forskrift gitt i medhold av §§ 3 og 3 a eller enhver annen organisasjon eller person som har overtatt ansvaret for driften av skipet fra eieren, og som ved overtakelsen av ansvaret har samtykket i å overta alle plikter og ansvar i henhold til forskrift 5. september 2014 nr. 1141 § 2.

Med operatør menes operatør for stasjonære anlegg, luftfartøysoperatør og skipsoperatør.

Overskriften i § 3 skal lyde:

§ 3. (aktiviteter og utslipp som omfattes av EUs klimavotesystem)

§ 3 første ledd skal lyde:

Loven gjelder *aktiviteter i stasjonære anlegg, luftfart og skipsfart som er omfattet av EUs klimakvotesystem*. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke *aktiviteter, utslipp av klimagasser og aktører som helt eller delvis er omfattet av loven*.

§ 3 annet ledd oppheves. Nåværende tredje og fjerde ledd blir nytt annet og tredje ledd.

§ 3 tredje ledd skal lyde:

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

§ 3 a skal lyde:

§ 3 a. (utslipp fra luftfartsaktiviteter og skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem)

Kongen kan gi forskrift om *overvåking* og rapportering av utslipp av klimagasser fra internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt etter § 4, herunder regler for *klimakvotemyndighetens* saksbehandling og kontroll, samt krav til tredjepartsverifikasjon.

Kongen kan i forskrift gi regler om kompensasjon for økte utslipp av klimagasser fra internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt etter § 4.

Kongen kan gi forskrift om overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser fra skipsfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt etter § 4, herunder regler om godkjenning av overvåkingsplan, saksbehandling og kontroll med utslippsrapport, samt krav til tredjepartsverifikasjon og bestemmelser om hvilke skipsoperatører som skal forholde seg til norske administrerende myndigheter.

For aktiviteter som er omfattet av denne bestemmelsen gjelder i tillegg bestemmelsene i kapittel 4 A og § 18.

Kongen kan gi forskrift om gebyrer for saksbehandling og kontroll utført av *klimakvotemyndigheten* etter forskrifter gitt i medhold av denne paragrafen.

§ 4 skal lyde:

§ 4. (kvoteplikt)

Operatøren med ansvar for kvotepliktige utslipp fra aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 12. Antall kvoter som skal innleveres skal tilsvare utslippstallet for det foregående rapporteringsåret. Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om omfang av kvoteplikten.

For stasjonære anlegg som omfattes av forurensningsloven, kreves i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. For luftfartøysoperatører og skipsoperatører som har kvotepliktige utslipp, kreves en plan for overvåking av utslipps- og aktivitetsdata som er godkjent av klimakvotemyndigheten.

§ 5 annet ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter og for *kontroll av rapporterte klimagassutslipp* etter § 15, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse.

Ny § 6 skal lyde:

§ 6. (ansvar for kostnader fra kvoteplikt for skipsfartsaktiviteter)

Dersom en annen enn skipsoperatøren etter kontrakt er gitt bestemmende innflytelse over beslutninger som påvirker skipets kvotepliktige utslipp, har skipsoperatøren rett til å kreve tilbakebetalt kostnadene med oppfyllelsen av kvoteplikten fra denne.

§ 7 skal lyde:

§ 7. (gebyr)

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om betaling av gebyr for opprettelse og drift av konto, vedtak om tildeling av kvoter, utstedelse av kvoter, *kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt*, og for godkjenning av overvåkingsplaner. Kongen kan i forskrift fastsette at omkostninger i forbindelse med *klimakvotemyndighetens kontroll med utslippsrapport og rapport med tildelingsdata* skal dekkes av operatøren. *Gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.*

§ 8 skal lyde:

§ 8. (meldeplikt)

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at *operatøren* har plikt til å gi melding til *klimakvotemyndigheten* om planlagte endringer *i drift, eierskap og aktivitet*, og informasjon om gjennomføring av slike endringer.

§ 10 skal lyde:

§ 10. (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Kongen kan i forskrift fastsette bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter, herunder bestemmelser om omgjøring av vedtak om tildeling på bakgrunn av våre folkerettslige forpliktelser eller på bakgrunn av endringer *i aktivitetsnivå* eller drift som har innvirkning på grunnlaget for tildelingen.

§ 11 annet ledd annet punktum skal lyde:

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 *våre folkerettslige forpliktelser*.

§ 12 første ledd skal lyde:

En operatør med ansvar for kvotepliktige utslipp skal innen 30. september hvert år overføre et antall kvoter som svarer til kvoteplikten etter § 4, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret.

§ 12 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal den kvotepliktige innen 1. oktober 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.

Overskriften til kapittel 4 skal lyde:

Kapittel 4. Overvåking og rapportering av utslipp

§ 14 skal lyde:

§ 14. (overvåking og utslippsrapportering)

Operatøren skal hvert år innen en frist fastsatt av klimakvotemyndigheten rapportere foregående års utslipp av klimagasser til klimakvotemyndigheten.

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

§ 15 skal lyde:

§ 15. (klimakvotemyndighetens kontroll av utslippsrapporter)

Klimakvotemyndigheten kontrollerer rapportering av klimagassutslipp etter § 14. Kongen kan i forskrift fastsette nærmere regler for klimakvotemyndighetens kontroll og saksbehandling av utslippsrapportene.

Kongen kan i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at *operatørens utslippsrapportering 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.

Nytt kapittel 4 A skal lyde:

Kapittel 4 A. Tilsyn

§ 16. (klimavotemyndighetens tilsynsoppgaver)

Klimavotemyndigheten fører tilsyn med at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt. Klimavotemyndigheten avgjør på hvilke områder det skal føres tilsyn.

Klimavotemyndigheten skal gjennom kontroll, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålet med loven.

§ 16 a. (opplysninger og undersøkelser)

Etter pålegg av klimavotemyndigheten, plikter operatører uten hinder av taushetsplikt å gi klimavotemyndigheten 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. Når særlige grunner tilsier det, kan klimavotemyndigheten kreve at opplysningene gis av enhver som utfører arbeid innenfor de aktiviteter som er omfattet av loven. Klimavotemyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

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

Klimavotemyndigheten kan pålegge operatøren 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 utslipp eller tildelingsdata er overholdt.

§ 16 b. (rett til gransking)

Klimavotemyndigheten skal ha uhindret adgang til eiendom der det er eller kan være aktiviteter omfattet av denne loven og til operatørens forretningslokaler når det er nødvendig for dens gjøremål etter loven.

Klimavotemyndigheten kan foreta nødvendig prøvetaking av kilder til rapporteringspliktige utslipp, og kontroll med blant annet måleinstrumenter og utstyr som er regulert i medhold av denne loven.

Klimavotemyndigheten kan kreve å få lagt fram og få granske dokumenter og annet materiale som kan ha betydning for dens gjøremål etter loven.

Ved stedlig tilsyn skal klimavotemyndigheten først ta kontakt med representanter for ledelsen i virksomheten som drifter aktiviteten. Dersom det er noen andre som har ansvaret for å svare kvoter for denne aktiviteten skal denne samtidig få varsel om tilsynet.

Med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, skal klimavotemyndigheten gi skriftlig rapport til virksomheten om resultatet av kontrollen.

§ 16 c. (bistandsplikt)

Under utøvelse av tilsynet skal den klimavotemyndigheten fører tilsyn med yte nødvendig bistand og opplysninger.

Luftfartøys- og skipsoperatører, arbeidsgiveren, skipsføreren og andre som utfører arbeid innenfor de aktiviteter som er omfattet av loven, skal yte bistand til utenlandske tilsynsmyndigheter på en slik måte og i et slikt omfang som følger av våre folkerettslige forpliktelser.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om bistandsplikten etter første ledd og at bistandsplikten i andre ledd også skal gjelde overfor internasjonale tilsynsmyndigheter.

§ 16 d. (internkontroll)

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

Overskriften til kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5. Forvaltningstiltak og sanksjoner

§ 17 skal lyde:

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

Dersom *operatøren* ikke innen 1. april det enkelte år har rapportert sine utslipp i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av § 14, skal *klimavotemyndigheten* suspendere vedkommende fra retten til å overføre kvoter i kvoteregisteret fram til tilfredsstillende rapportering foreligger.

Ny § 17 a skal lyde:

§ 17 a. (pålegg om retting)

Dersom operatøren handler i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, herunder vedtak fattet med hjemmel i lov, kan klimavotemyndigheten pålegge operatøren å rette forholdet innen en bestemt frist.

§ 18 skal lyde:

§ 18. (tvangsmulkt)

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan klimavotemyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom fristen som klimavotemyndigheten har fastsatt for å rette forholdet, oversittes. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer eller at det forfaller for hver overtrødelse.

Tvangsmulkten ilegges *operatøren*.

§ 19 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom *operatøren* ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 12 første ledd, ilegges *klimakvotemyndigheten* et overtredelsesgebyr til statskassen.

Ny § 20 skal lyde:

§ 20. (tvangstiltak overfor skipsfartsaktiviteter)

Klimakvotemyndigheten kan ved enkeltvedtak:

- a. utstede en utvisningsordre når utenlandsk skip ankommer norsk havn.
- b. treffe vedtak om tilbakehold av norskflagget skip som befinner seg i en norsk havn.
- c. nekte utenlandsk skip adgang til norsk havn.

Vedtak etter første ledd kan treffes når skipsoperatør som er ansvarlig for skipet, i de foregående to rapporteringsårene ikke har overholdt sin plikt til å overføre kvoter til oppgjør etter § 12 eller til å rapportere etter § 14. Vedtak opphører når skipsoperatøren har overholdt sine forpliktelser etter §§ 12 og 14.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tvangstiltak overfor skipsfartsaktiviteter.

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a. (klimakvotemyndigheten)

Kongen bestemmer hvem som er klimakvotemyndighet. Departementet kan bestemme at privat rettssubjekt, utenlandske og internasjonale myndigheter kan utøve myndighet etter loven.