

Høring av endringer i forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021–2030

Innhold

1. Innledning	1
2. Bakgrunnen for forslaget	2
3. Kort om dagens CO ₂ -kompensasjonsordning	3
4. Forslag til endringer i CO ₂ -kompensasjonsordningen	4
4.1 Innføring av årlig bevilgningstak for ordningen	5
4.2 Krav om at 40 prosent av kompensasjonen må brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak	5
4.3 Krav om plan for klima- og energieffektiviseringstiltak	9
4.4 Krav om årlig rapportering og sluttrapport	10
4.5 Hjemmel for tilbakehold av kompensasjon	10
4.6 Hjemmel for krav om tilbakebetaling	11
4.7 Kontroll med oppfyllelse av plikter	11
5. Konsekvenser	12
5.1 Konsekvenser for industrien	12
5.2 Konsekvenser for myndighetene	12
5.3 Konsekvenser for samfunnet ellers	13

1. Innledning

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utarbeidet forslag til revidert forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021-2030.

Bakgrunnen for endringene i CO₂-kompensasjonsordningen som nå foreslås, er enigheten mellom regjeringen, LO, NHO, Fellesforbundet, Norsk Industri og IE & FLT av 15. mars 2024 om endringer i CO₂-kompensasjonsordningen.

I tråd med oppdraget fra Klima- og miljødepartementet, foreslås det følgende endringer i CO₂-kompensasjonsordningen:

- Det settes et bevilgningstak for ordningen på syv milliarder kroner per år, og kvoteprisgulvet fjernes.

- Det innføres et nytt krav om at minst 40 prosent av utbetalt CO₂-kompensasjon for perioden 2024-2030 skal brukes på tiltak i virksomhetene som bidrar til reduksjon av klimagassutslipp og/eller energieffektivisering.
- Virksomhetene pålegges å utarbeide tiltaksplaner som skal godkjennes av Miljødirektoratet, og rapportere til Miljødirektoratet på hvordan kompensasjonen er brukt på klima- og energieffektiviseringstiltak.

For å kunne følge opp virksomhetenes oppfyllelse av kravet om å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak, foreslår Miljødirektoratet også nye bestemmelser om håndheving og kontroll. I tillegg foreslås strukturelle endringer i forskriften for å gjøre den mer oversiktlig og pedagogisk. Forskriften deles inn i kapitler, hvor det primært er kapittel 3 som inneholder de nye endringene knyttet til kravet om å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak. Som følge av at det foreslås flere nye bestemmelser, og at forskriften deles inn i kapitler, vil også nummereringen på paragrafene i forskriften endres.

Kravet om bruk av minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak vil, i tillegg til redusert fare for karbonlekkasje, understøtte industriens arbeid med klimaomstilling og energieffektivisering.

2. Bakgrunnen for forslaget

Bakgrunnen for forslaget om endringer i CO₂-kompensasjonsordningen er vedtak nr. 98 av 1. desember 2022 som ble gjort ved behandlingen av innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 2023 og forslaget til statsbudsjett for 2023, jf. Innst. 2 S (2022–2023) og vedtak nr. 72 av 4. desember 2023 som ble gjort ved behandlingen av innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet for 2024 og forslaget til statsbudsjett for 2024, jf. Innst. 2 S (2023–2024). Vedtak nr. 72 av 4. desember lyder som følger:

«Stortinget ber regjeringen snarest fortsette dialogen med industrien for å finne en langsiktig og forutsigbar løsning for CO₂-kompensasjonsordningen som er økonomisk bærekraftig, sikrer forutsigbarhet og som bidrar med utslippsreduksjoner og energieffektivisering i tråd med omstillingsmålet, og komme tilbake til Stortinget med forslag til dette senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2025.»

I etterkant av vedtaket har regjeringen hatt dialog med industrien, og den 15. mars 2024 ble det inngått enighet mellom regjeringen, LO, NHO, Fellesforbundet, Norsk Industri og IE & FLT om rammene for en langsiktig og forutsigbar CO₂-kompensasjonsordning.¹

I supplerende tildelingsbrev av 8. mars 2024 ba Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet om å utarbeide et forslag til endringer i forskrift om CO₂-kompensasjon for perioden 2021-2030, med et tilhørende høringsnotat. I brev med utfyllende oppdrag av 24. mars 2024 ga Klima- og miljødepartementet nærmere føringer for oppdraget, på bakgrunn av enigheten med industrien.

¹ [Enighet om CO₂-kompensasjonsordningen ut 2030 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/enighet-om-co2-kompensasjonsordningen-ut-2030)

Følgende punkter skal i henhold til oppdraget fra Klima- og miljødepartementet legges til grunn for forslagene til endringer i forskrift om CO₂-kompensasjon for perioden 2021-2030:

- Det skal innføres et tak på hvor mye penger som kan utbetales til bedriftene årlig. Dette bevilgningstaket skal være på syv milliarder kroner og prisjusteres årlig. Bevilgningstaket skal ikke påvirkes av eventuelle justeringer i CO₂-utslippsfaktoren.
- Dersom den totale støtten i et støtteår overstiger syv milliarder kroner skal støtten avkortes forholdsmessig mellom bedriftene.
- Dagens ordning med kvoteprisgulv skal fjernes.
- Det skal innføres et krav i ordningen om at minst 40 prosent av kompensasjonen bedriftene får utbetalt over perioden må benyttes på tiltak som bidrar til utslippsreduksjoner og/eller energieffektivisering i bedriften eller i bedriftens konsern. Tiltakene skal gjennomføres i Norge.
 - Mottakere av CO₂-kompensasjon skal legge fram en forpliktende klima- og investeringsplan sammen med søknad om CO₂-kompensasjon. Tiltak i planen skal gjennomføres innen 2034. Planen skal sikre framtidige klima- og/eller energieffektiviseringstiltak. Planen skal godkjennes av Miljødirektoratet.
 - Dersom flere bedrifter i samme konsern mottar CO₂-kompensasjon, skal disse ha mulighet til å gjennomføre samlede tiltak for å oppfylle kravene.
 - Det skal innføres en unntaksmulighet for bedrifter der kravet vil være klart urimelig. Dette kan for eksempel gjelde bedrifter med svært lave utslipp eller bedrifter som har energiforbruk under en bestemt terskelverdi. Unntakene skal vurderes konkret i hver sak.
 - Det skal være mulig å spare opp støtten over flere år for å finansiere større prosjekter.
 - Bedriftene skal levere en sluttrapport til myndighetene for å bekrefte hvordan midler er brukt i henhold til planen.
 - Dersom støtten ikke er benyttet til det tiltenkte formålet i henhold til klima- og investeringsplanen, skal støtten tilbakebetales av de støtteberettigede.
- Endringene skal gjelde fra støtteåret 2024, det vil si budsjettåret 2025.

I utformingen av forslaget til forskrift har både Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet hatt dialog med representanter fra industrien, med formål om å sikre en ordning og en forskriftstekst som ivaretar enighetspunktene mellom regjeringen og industrien. Forslaget til forskrift inviterer til innspill og tilbakemeldinger på de konkrete avgrensningene og praktiske løsningene for forvaltning av CO₂-kompensasjonsordningen. Vi ber særlig om konkrete eksempler på eventuelle tilfeller der forslaget til forskriftstekst kan gi uheldige utslag.

3. Kort om dagens CO₂-kompensasjonsordning

Dagens CO₂-kompensasjonsordning er forankret i forskrift av 11. november 2022 nr. 1964 om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021-2030. Forskriften er fastsatt av Klima- og miljødepartementet til gjennomføring av Stortingets årlige budsjettvedtak.

Gjennom ordningen for CO₂-kompensasjon har virksomheter med produksjon innenfor 14 utvalgte sektorer og undersektorer rett på CO₂-kompensasjon, jf. § 4 første ledd i forskriften. Disse sektorene er vurdert å være særlig utsatt for karbonlekkasje og kan gis støtte etter ESAs retningslinjer for statsstøtte i forbindelse med økte kraftpriser som følge av EUs klimakvotesystem. Til informasjon er regjeringen i dialog med ESA om mulighetene for å inkludere Nace-kode 20.15 og 20.14 i tabell 1 i forskriften.

I tillegg til at produksjonen må tilhøre de utvalgte sektorene, er det ytterligere to vilkår for utbetaling av CO₂-kompensasjon i dagens ordning for virksomheter med årlig energiforbruk som overstiger 5 GWh. Virksomheter med slike anlegg må gjennomføre energikartlegging i tråd med kravene i vedlegg II i forskriften, og oppfylle minst et av følgende tre alternative krav, jf. § 4 andre ledd i forskriften:

- a. implementere anbefalinger fra kartleggingsrapporten, forutsatt at tilbakebetalingstiden på investeringene ikke overstiger tre år og at kostnadene av investeringene er proporsjonale, eller
- b. sørge for at minst 30 prosent av deres kraftforbruk stammer fra fornybare energikilder, eller
- c. bruke minst 50 prosent av kompensasjonen til å investere i prosjekter som vil lede til betydelige utslippsreduksjoner hos installasjonen og godt under utslippsstandarden («benchmarken») for tildeling av vederlagsfrie kvoter i det europeiske kvotesystemet.

I vedlegg II punkt 5 fremgår det at kravene etter dette vedlegget gjelder fram til ny forskrift om energikartlegging for store foretak (energikartleggingsforskriften) trer i kraft. Det gjøres oppmerksom på at forslag til forskrift om energikartlegging nylig har vært på høring.

Kompensasjonen beregnes ved to alternative metoder, enten basert på produksjon og energieffektivitetsstandard, eller basert på kraftforbruk og en alternativstandard. I tillegg benyttes en fast utslippsfaktor for alle, en støtteintensitet på 0,75, samt kvotepris for det aktuelle året.

De fleste virksomhetene har så langt vist til NVEs klimadeklarasjon for å oppfylle bokstav b i § 4 andre ledd, og sendt inn tilstrekkelig dokumentasjon for gjennomført energikartlegging. I søknaden må søker legge ved revisorbekreftelse for produksjonstall og kraftforbruk. Saksbehandlingen har dermed vært knyttet til vurderinger av om produksjon faller innenfor de støtteberettigede sektorene og ellers i hovedsak bestått av beregning av kompensasjon. Dagens kompensasjonsordning er altså svært regelbundet, og det er lite rom for skjønnsvurderinger. Dette er også i tråd med retningslinjene fra ESA, som legger vekt på at kriteriene i de nasjonale støtteordningene skal være ikke-diskriminerende, transparente og objektive.

4. Forslag til endringer i CO₂-kompensasjonsordningen

Endringene som nå foreslås i CO₂-kompensasjonsordningen påvirker ikke hvilke sektorer som er berettiget kompensasjon eller hvordan kompensasjonen skal beregnes, med unntak av at kompensasjonen nå skal avkortes dersom taket på syv milliarder kroner overstiges. Mye av dagens ordning ligger altså fast.

De foreslåtte endringene gjelder i hovedsak de økonomiske rammene for ordningen og et nytt krav om at minst 40 prosent av kompensasjon skal brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak. I det videre redegjør vi nærmere for de foreslåtte endringene.

4.1 Innføring av årlig bevilgningstak for ordningen

I § 6 sjette ledd i forskriften foreslås det å innføre et bevilgningstak for ordningen. Taket skal være på syv milliarder kroner årlig for støtteårene 2024-2030. Taket begrenser hvor mye penger som samlet kan utbetales til virksomhetene hvert år. Dersom den totale kompensasjonen i et støtteår overstiger syv milliarder kroner, skal kompensasjonen avkortes forholdsmessig mellom virksomhetene. Bevilgningstaket er angitt i 2024-kroner, og skal prisjusteres i samsvar med tolv måneders prosentvis endring i konsumprisindeksen,² fra 1. januar i støtteåret til 1. januar året etter støtteåret. Som en konsekvens av at det innføres et årlig bevilgningstak for ordningen, foreslås det å fjerne dagens kvoteprisløp.

4.2 Krav om at 40 prosent av kompensasjonen må brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak

Generelle rammer

I ny § 11 i forskriften foreslås det å innføre et krav om at minst 40 prosent av den samlede kompensasjonen en støtteberettiget virksomhet mottar for perioden 1. januar 2024 til 31. januar 2030, skal brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak knyttet til støtteberettiget produksjon. Tiltakene som gjennomføres skal bidra til omstilling i virksomhetene i tråd med lavutslippssamfunnet. Det foreslåtte kravet vil være obligatorisk for alle mottakere av CO₂-kompensasjon, med mindre det er gitt særskilt unntak.

Fristen for å bruke kompensasjonen på tiltak er 31. desember 2034.

Et krav om bruk av deler av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak vil bidra til å redusere faren for karbonlekkasje ved at virksomhetene omstiller produksjonen.

Kompensasjonen kan kun brukes på tiltak som reduserer klimagassutslipp fra, eller behovet for kraft til, prosesser direkte eller indirekte knyttet til støtteberettiget produksjon. Med indirekte mener vi her prosesstrinn direkte knyttet til støtteberettiget produksjon, for eksempel utstøping av metall. Der et konsern har flere virksomheter som mottar kompensasjon, kan samlet kompensasjon brukes på tiltak ved én eller flere av virksomhetene. Så lenge kompensasjonen brukes på tiltak knyttet til den støtteberettigede produksjonen, kan kompensasjonen også brukes på tiltak som utføres i joint ventures eller i andre samarbeidsformer med andre virksomheter.

Miljødirektoratet foreslår at kompensasjonen som hovedregel skal dekke kostnader til tiltak, inkludert pilot- og demonstrasjonsanlegg, i Norge. For å gjennomføre enkelte forskningsprosjekter kan det være behov for tilgang på kompetanse i utlandet. Det foreslås

² [Konsumprisindeksen – SSB](#)

derfor at kompensasjonen kan brukes på en forholdsmessig andel av forskningsprosjekter utenfor Norge. Begrensningen knyttet til en forholdsmessig andel foreslås for å sikre at kompensasjonen ikke brukes på prosjekter som først og fremst vil bidra til utslippsreduksjoner og energieffektivisering i virksomheter i utlandet. Miljødirektoratet ber høringsinstansene om innspill på hvordan den støtteberettigede virksomhetens forholdsmessige andel av forskningsprosjekter kan beregnes.

Kravet vil være oppfylt når minst 40 prosent av kompensasjonen er brukt på tiltak som har reduksjon av klimagassutslipp eller energieffektivisering som formål. I tiltaksplanen må virksomhetene redegjøre for at tiltakene vil føre til utslippsreduksjoner eller energieffektivisering. Det er imidlertid ikke en forutsetning for oppfyllelse av kravet at tiltakene faktisk har ført til utslippsreduksjoner eller energieffektivisering, ettersom det kan være stor teknologisk usikkerhet ved enkelte prosjekter.

Hvilke tiltak kompensasjonen kan brukes på

Hvilke tiltak kompensasjonen kan brukes på spesifiseres nærmere i andre ledd i ny § 11 i forskriften. For å kunne bruke kompensasjonen på et gitt tiltak må tiltaket ivareta et av formålene som listes opp i bokstav a til c.

Dersom det bygges et nytt anlegg med formål om økt produksjon, vil ikke et slikt prosjekt oppfylle kravene til tiltakets formål i § 11 annet ledd bokstav a-c. Kompensasjonen kan derfor ikke brukes på et slikt prosjekt. Dersom en del av formålet til et slikt prosjekt er omfattet av § 11 annet ledd bokstav a-c, og øvrige vilkår for bruk av kompensasjonen er oppfylt, kan kompensasjonen brukes til å dekke den delen av kostnadene som oppfyller kravene, jf. § 11 tredje ledd.

Etter bokstav a kan kompensasjonen brukes på tiltak som har som formål å redusere direkte utslipp av klimagasser per produserte enhet.

Eksempler på slike tiltak kan være:

- Karbonfangst og -lagring
- Elektrifisering
- Bruk av hydrogen produsert ved elektrolyse eller gassreforming med fangst og lagring av CO₂, eller andre produksjonsruter med tilsvarende lave klimagassutslipp
- Overgang til biomasse som tilfredsstiller relevante bærekraftskrav i fornybardirektivet, jf. klimakvoteloven
- Konvertering av stasjonær forbrenning
- Reduksjon av andre klimagasser

Klimatiltak som gir reduksjon i utslipp av biogent CO₂ vil telle inn i oppfyllelsen av kravet på lik linje med reduksjon i utslipp av fossilt CO₂. Noen klimatiltak vil føre til økt kraftforbruk. Dette skal ikke i seg selv være til hinder for å bruke kompensasjonen på slike tiltak.

Etter bokstav b og c kan kompensasjonen brukes på tiltak som har som formål å redusere behovet for kraft eller gjenvinne energi. Energigjenvinningstiltak vil i utgangspunktet være tiltak med formål å gjenvinne energi til egen virksomhet. Virksomheter med mye overskuddsvarme kan bruke kompensasjonen på tiltak med formål å gjenvinne energi til andre virksomheter eller til produksjon av kraft til strømnettet. Med «andre virksomheter» menes industrivirksomheter.

Flere aktuelle klima- og energieffektiviseringstiltak i industrien er per i dag teknisk umodne, og vil kreve forsknings- og utviklingsarbeid før de eventuelt kan implementeres. Det åpnes derfor for at kompensasjonen kan brukes på forsknings- og utviklingsarbeid som skal lede frem til tiltak som har formål om reduksjon i klimagassutslipp eller energieffektivisering knyttet til den støtteberettigede produksjonen. Forsknings- og utviklingsarbeid regnes dermed som klima- og energieffektiviseringstiltak etter forskriften.

Hvilke kostnader kan dekkes

I utgangspunktet kan kompensasjonen brukes til å dekke alle merkostnader som påløper knyttet til tiltakene i tiltaksplanen. Dette omfatter blant annet kostnader til modning av tiltakene og investeringer i nytt utstyr eller nye anlegg. Kompensasjon kan ikke brukes til normalt vedlikehold.

Miljødirektoratets vurdering er at merkostnader knyttet til drift ved klimatiltak kan dekkes under kravet, da dette kan være en forutsetning for å få gjennomført større klimatiltak, for eksempel transport og lagring av CO₂. Der et klimatiltak innebærer å legge om fra fossil drift i dag, kan merkostnaden utover driftskostnadene ved dagens fossile alternativ, inkludert kvoteprisen, dekkes under kravet. Kvoteprisen som skal benyttes i beregningene er kvoteprisen for det relevante støtteåret gitt i denne ordningen.

Unntak fra kravet

I ny § 12 i forskriften foreslås det at Miljødirektoratet gis adgang til å gjøre helt eller delvis unntak fra kravet om at minst 40 prosent av kompensasjonen må brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak.³ Unntaksmuligheten innebærer at det kan gjøres unntak fra kravet i tilfeller hvor oppfyllelse vil være klart urimelig.

Det foreslås to alternative muligheter for unntak. I tråd med ESAs retningslinjer skal ordningen med CO₂-kompensasjon utformes på en transparent, ikke-diskriminerende og objektiv måte. Unntakene som foreslås er utarbeidet i lys av dette kravet.

I § 12 bokstav a foreslås det mulighet for unntak dersom "virksomhetens fossile klimagassutslipp er under 1 000 tonn CO₂-ekvivalenter for virksomhetens støtteberettigede produksjon og det ikke finnes relevante energieffektiviseringstiltak".

Miljødirektoratet viser til at muligheten for å gjøre unntak fra kravet om klima- og energieffektiviseringstiltak er ment å være forholdsvis snever, jf. oppdraget fra Klima- og miljødepartementet. Unntak vil være aktuelt i tilfeller hvor det er klart urimelig å kreve at minst

³ Den foreslåtte unntaksmuligheten er ikke ment å innskrenke den generelle unntakshjemmelen i dagens forskrift.

40 prosent av kompensasjonen skal brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak, fordi virksomheten allerede har svært lave klimagassutslipp og effektivt energiforbruk. "Svært lave utslipp" må forstås som svært lave i forhold til andre støtteberettigede virksomheter.

En grense på utslipp som innebærer at en stor andel av virksomhetene som har rett på kompensasjon vil kunne unntas fra kravet om å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak, vil derfor ikke være i tråd med føringene i oppdraget. Miljødirektoratet vurderer videre at en grense på utslipp må være saklig begrunnet, for å være i tråd med ESAs retningslinjer.

Miljødirektoratet viser til at en grense på utslipp på 1 000 tonn CO₂-ekv. tilsvarer nivået på en de-minimis kildestrøm i henhold til artikkel 19 (3b) i forordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp av klimagasser. En annen definisjon av en de-minimis kildestrøm etter artikkel 19 er 2 prosent av samlede utslipp fra virksomheten, men ikke mer enn 20 000 tonn CO₂-ekv. En grense på 20 000 tonn CO₂-ekv. ville, med utgangspunkt i gjennomsnittlige utslippstall for årene 2021-2023, innebære at over halvparten av bedriftene som mottok CO₂-kompensasjon for støtteåret 2023 vil kunne unntas fra kravet om å gjennomføre klimatiltak. Dette er ikke i tråd med føringene i oppdraget, jf. omtalen ovenfor.

Det har også blitt vurdert å sette utslippsgrensen på 5 000 tonn CO₂-ekv. etter innspill fra industrien. Det vurderes imidlertid ikke som hensiktsmessig med en utslippsgrense der nesten halvparten av virksomhetene som p.t. mottar CO₂-kompensasjon faller inn under utslippsgrensen.

At det ikke finnes "relevante" energieffektiviseringstiltak vil si at det bare finnes tiltak som vil kunne gi en marginal reduksjon i energiforbruket, eller tiltak som er svært kostbare i forhold til reduksjon i energiforbruket. Virksomheter som har utslipp under 1 000 tonn CO₂-ekv. skal – for å kunne få unntak fra kravet i § 11 første ledd – sannsynliggjøre for Miljødirektoratet at det ikke finnes relevante tiltak. Miljødirektoratet skal legge virksomhetens vurdering av om det finnes relevante tiltak til grunn, dersom denne fremstår som rimelig. Kravet til tiltaksplan etter § 13 utgår så langt det er gitt unntak. For de fleste virksomheter vil relevante tiltak identifiseres i energikartleggingen som skal gjennomføres som et vilkår for å ha rett på kompensasjon, gitt et årlig energiforbruk som overstiger 5 GWh minst et av de siste fire årene.

I § 12 bokstav b foreslås det mulighet for unntak dersom "forhold utenfor virksomhetens kontroll gjør oppfyllelse av kravet umulig eller urimelig byrdefullt, for eksempel manglende tilgang på kraft". Unntaket omfatter uforutsette, ekstraordinære hendelser, som for eksempel krig, naturkatastrofer, streik, lock-out og importrestriksjoner. Til forskjell fra klassisk force majeure er unntaket likevel ikke begrenset til uforutsette hendelser. Det kan gjøres unntak også ved andre forhold som er utenfor virksomhetens kontroll, for eksempel manglende tilgang på kraft og annen nødvendig infrastruktur.

Dersom et av de alternative vilkårene for unntak er oppfylt, avgjør Miljødirektoratet om unntak skal gis, og eventuelt hva unntaket skal innebære. Når vilkårene i bokstav a er oppfylt, skal

unntak normalt gis. Terskelen for unntak etter bokstav b vil normalt være høy. Unntak kan innebære at virksomheten får full kompensasjon uten å måtte gjennomføre klima- og energieffektiviseringstiltak, eller at mindre enn 40 prosent av kompensasjonen skal brukes på slike tiltak. Det kan stilles vilkår for unntak, jf. den ulovfestede vilkårlæren.

4.3 Krav om plan for klima- og energieffektiviseringstiltak

I ny § 13 i forskriften foreslås det et krav om at de støtteberettigede virksomhetene utarbeider en tiltaksplan som viser hvordan minst 40 prosent av kompensasjonen for støtteårene 2024 til og med 2030 skal brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak innen utgangen av 2034.

Tiltaksplanen bør redegjøre for at tiltakene som planlegges gjennomført vil bidra til omstilling i virksomhetene i tråd med lavutslippssamfunnet. Ettersom flere virksomheter i samme konsern kan gå sammen om tiltak, kan virksomheter også levere inn samlet tiltaksplan på konsernnivå.

Miljødirektoratet foreslår at virksomhetene skal legge frem tiltaksplanen for Miljødirektoratet samtidig med innsending av søknad om CO₂-kompensasjon for støtteåret 2024, det vil si innen 1. mars 2025.

Det foreslås samtidig å forskriftsfeste visse minstekrav til hva tiltaksplanen skal inneholde. Tiltaksplanen skal inneholde en beskrivelse av de planlagte tiltakene, en tidsplan med milepæler for gjennomføring av de planlagte tiltakene, estimerte kostnader og tiltakenes potensial for reduksjon av klimagassutslipp eller energieffektivisering. Miljødirektoratet vil vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeide nærmere veiledning om innholdet i tiltaksplanen, for eksempel i form av en mal for hvordan planen bør utformes.

En del støttemottakere har også krav om rapportering under andre regelverk, som for eksempel EUs bærekraftsdirektiv. Dermed antas det at en del bedrifter allerede har mye informasjon som kan brukes inn i en tiltaksplan. Det bør være sammenheng mellom tiltakene som rapporteres etter de ulike regelverkene.

Tiltaksplanen er ment å være et styringsverktøy for virksomhetene i arbeidet med å oppfylle kravet om å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak. Tiltaksplanen skal også ligge til grunn for Miljødirektoratets vurdering av om tiltakene som planlegges er i tråd med forskriftens krav, jf. beskrivelsen ovenfor. Tiltaksplanen skal derfor legges frem for og godkjennes av Miljødirektoratet. Det foreslås at Miljødirektoratet skal godkjenne tiltaksplanen så langt innholdet og tiltakene som beskrives er i samsvar med kravene i forskriften.

Miljødirektoratet foreslår at brudd på tiltaksplanen i seg selv ikke kan sanksjoneres etter forskriften. Dersom en virksomhet ikke utarbeider og får godkjent en tiltaksplan, vil Miljødirektoratet imidlertid ikke ha grunnlag for å vurdere om virksomheten kan oppfylle plikten til å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak. Kompensasjonen kan i slike tilfeller holdes helt eller delvis tilbake, jf. forslaget til ny bestemmelse om tilbakehold av kompensasjon.

Det kan oppstå behov for revisjon av tiltaksplanen. Det foreslås at kun endringer i tiltak beskrevet i planen må legges frem for Miljødirektoratet for ny godkjenning. Med slike endringer menes at det legges til helt nye tiltak, eller at planlagte tiltak blir justert eller skrinlagt. Revidert tiltaksplan skal legges frem for Miljødirektoratet når virksomheten ønsker å gjøre endringer i tiltakene. Revidert tiltaksplan kan altså legges frem for Miljødirektoratet også utenom den årlige søknaden om kompensasjon.

Påløpte tiltakskostnader fra 1. januar 2024 kan tas med i tiltaksplanen.

4.4 Krav om årlig rapportering og sluttrapport

I ny § 14 i forskriften foreslås det å innføre krav om årlig rapportering frem til og med 2034. Det foreslås at rapporten legges frem for Miljødirektoratet samtidig med årlig søknad om kompensasjon, det vil si 1. mars hvert år fra og med 2026 til og med 2034. Kravet til årlig rapportering vil dermed gjelde også for årene 2030-2034, selv om det ikke skulle være relevant med søknad om CO₂-kompensasjon for disse årene.

Hensikten med rapporteringen er at Miljødirektoratet skal kunne føre kontroll med at kompensasjonen er brukt i henhold til godkjent tiltaksplan. Uavhengig av om kompensasjonen er brukt på tiltak eller ikke i et enkelt år, skal det rapporteres om endringer i forutsetningene som ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av tiltaksplanen. Den årlige rapporteringen vil gi Miljødirektoratet grunnlag for å vurdere om inntil 40 prosent av berettiget kompensasjon kan holdes tilbake, jf. forslaget til ny bestemmelse om tilbakehold av kompensasjon.

Miljødirektoratet foreslår videre å innføre et krav om sluttrapport i ny § 15 i forskriften. Hensikten med sluttrapporten er at Miljødirektoratet skal kunne føre kontroll med at kompensasjonen er brukt i henhold til godkjent tiltaksplan og i henhold til forskriftens krav. Sluttrapporten vil gi Miljødirektoratet grunnlag for å vurdere om utbetalt kompensasjon skal kreves tilbakebetalt, jf. forslaget til endring av bestemmelsen om tilbakebetaling nedenfor.

Det foreslås at sluttrapporten skal legges frem for Miljødirektoratet innen 1. april 2035, men at Miljødirektoratet om nødvendig kan kreve fremleggelse av sluttrapport før dette tidspunktet. Dette vil typisk være aktuelt dersom en virksomhet ikke lenger vil ha rett til kompensasjon for den resterende delen av den støtteberettigede perioden, eller dersom en virksomhet ikke kommer til å oppfylle sin forpliktelse til å bruke deler av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak.

Opplysningene i sluttrapporten skal verifiseres av en uavhengig tredjepart.

4.5 Hjemmel for tilbakehold av kompensasjon

I ny § 16 i forskriften foreslås det at Miljødirektoratet gis adgang til å kreve tilbakehold av hele eller deler av kompensasjonen. Hensikten med en regel om tilbakehold er å kunne holde tilbake kompensasjon dersom det er grunn til å tro at en virksomhet ikke vil oppfylle sine forpliktelser. Dette vil for det første gi sikkerhet for statens midler i tilfeller hvor det er usikkert om en

virksomhet vil være betalingsdyktig når staten tidligst kan kreve tilbakebetaling. For det andre har det gode grunner for seg at staten kan tilbakeholde kompensasjon i tilfeller hvor det er klart at en virksomhet ikke kommer til å oppfylle innen fristen, fremfor å måtte vente til kompensasjonen kan kreves tilbakebetalt.

Vilkåret for tilbakehold er at det er "grunn til å tro at virksomheten ikke vil oppfylle sine forpliktelser etter § 11", det vil si forpliktelsene til å bruke en andel av kompensasjonen på tiltak innenfor gitte rammer. "Grunn til å tro" innebærer at det må foreligge konkrete holdepunkter for å tro at en virksomhet ikke vil oppfylle sine forpliktelser. Grunnlaget for denne vurderingen er i hovedsak virksomhetenes årlige rapportering til Miljødirektoratet, men også annen informasjon kan være relevant. For tilfeller hvor det skulle være tvil om det er grunnlag for tilbakehold, kan det være aktuelt å kreve ytterligere opplysninger fra, eller føre kontroll med, virksomheten, jf. forslaget til ny § 19 nedenfor.

Miljødirektoratet foreslår at kompensasjon skal kunne holdes tilbake helt til virksomheten sannsynliggjør at den vil oppfylle sine forpliktelser. Dette innebærer at det må være mer sannsynlig at virksomheten oppfyller enn at den ikke gjør det, og at virksomheten har bevisbyrden for dette. Når oppfyllelse er sannsynliggjort, skal den tilbakeholdte kompensasjonen utbetales straks.

4.6 Hjemmel for krav om tilbakebetaling

I dagens bestemmelse om tilbakebetaling (ny § 17 i forslaget) foreslås det ny første ledd bokstav d, som gir Miljødirektoratet adgang til å kreve tilbakebetalt utbetalt kompensasjon så langt forpliktelsen etter § 11, til å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak, ikke er oppfylt. I slike tilfeller har Miljødirektoratet en plikt til å kreve kompensasjonen tilbakebetalt. Det er bare den delen av kompensasjonen som virksomheten hadde en plikt til å bruke på klima- og energieffektiviseringstiltak, men ikke har brukt i henhold til § 11, som skal betales tilbake.

4.7 Kontroll med oppfyllelse av plikter

I ny § 19 i forskriften foreslås en ny bestemmelse om kontroll med CO₂-kompensasjonsordningen. Bestemmelsen gjelder kontroll med alle plikter som følger av forskriften, ikke bare plikter knyttet til det foreslåtte kravet om å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak.

I første ledd i ny § 19 foreslås det at Miljødirektoratet kan kreve opplysninger av virksomhetene som er nødvendig for å føre kontroll med oppfyllelse av plikter etter forskriften. Opplysninger som kreves etter den foreslåtte bestemmelsen kan for eksempel gi Miljødirektoratet grunnlag for å vurdere om plikten til å bruke minst 40 prosent av kompensasjonen på klima- og energieffektiviseringstiltak er oppfylt, og om det skal kreves tilbakebetaling av utbetalt kompensasjon.

Plikten for virksomhetene til å gi opplysninger går foran taushetsplikt som eventuelt måtte gjelde. Et typeeksempel vil være ved forretningshemmeligheter. Det er en forutsetning at

opplysningene ikke anvendes utover det som er nødvendig for at Miljødirektoratet kan føre kontroll med oppfyllelse av plikter etter forskriften. Plikten for virksomhetene til å gi opplysninger kan for eksempel gjelde tekniske, personelle, økonomiske og administrative forhold ved en virksomhet.

I andre ledd i ny § 19 foreslås det at Miljødirektoratet skal ha uhindret tilgang til virksomhetenes lokaler og anlegg for å føre kontroll med oppfyllelse av plikter etter forskriften. Dette omfatter blant annet bygninger, grunn, anlegg og installasjoner som er knyttet til den støtteberettigede produksjonen. Med "uhindret" menes at det ikke kan settes noen vilkår for inspeksjonen, for eksempel kan det ikke kreves at inspeksjon varsles på forhånd. Også her er det en forutsetning at uhindret adgang er nødvendig for at Miljødirektoratet kan føre kontroll med oppfyllelse av plikter etter forskriften.

5. Konsekvenser

Forslagene til endringer i forskriften er basert på en enighet mellom staten og industrien, som beskrevet i kapittel 1. På bakgrunn av dette er det ikke gjort en dyptgående analyse av konsekvenser. De viktigste konsekvensene av de foreslåtte endringene er beskrevet i det videre.

5.1 Konsekvenser for industrien

Innføring av krav om at minst 40 prosent av kompensasjonen skal brukes på klima- og energieffektiviseringstiltak gir virksomhetene mindre frihet i hvordan midlene skal benyttes enn i dagens ordning, men kravet skal bidra til omstilling og redusert risiko for karbonlekkasje på sikt. Kravet om bruk av en andel av kompensasjon på tiltak vil også medføre mer administrasjon for virksomhetene, ettersom de må utarbeide en tiltaksplan og rapportere på fremdrift årlig. Mange virksomheter gjør imidlertid mye arbeid med klima- og energieffektiviseringstiltak fra før som de kan ta utgangspunkt i, noe som reduserer merarbeidet ved de nye endringene. Det kan også bli noe ekstra administrativt arbeid og direkte merkostnader i forbindelse med revisjon av sluttrapport i 2035.

Innføringen av et bevilgningstak på syv milliarder kroner årlig og fjerning av kvoteprisgulvet gir større forutsigbarhet i rammene for ordningen, noe som har vært etterspurt fra industrien. Samtidig bør man merke seg at det kan komme andre endringer i ordningen fremover som følge av at EU skal revidere retningslinjene i 2025. Retningslinjene kan også endres ved behov gjennom hele perioden frem til 2030 blant annet for å tilpasses andre virkemidler eller av konkurransehensyn.

5.2 Konsekvenser for myndighetene

Forslagene vil bidra til økt saksbehandling for Miljødirektoratet, ved at tiltaksplaner og endringer i tiltaksplaner må vurderes og godkjennes, og ved at årlig rapportering og sluttrapport må behandles. Dette vil medføre et behov for økte ressurser hos Miljødirektoratet. I tillegg kan Miljødirektoratet få et administrativt merarbeid ved å håndheve kravet om bruk av kompensasjon til klima- og energieffektiviseringstiltak. Forslagene vil også kunne bidra til økt saksbehandling for Klima- og miljødepartementet, som vil være klageinstans for enkeltvedtak truffet av Miljødirektoratet med hjemmel i forskriften.

5.3 Konsekvenser for samfunnet ellers

Et bevilgningstak gir bedre kontroll på kostnadene ved ordningen gjennom å sikre at de årlige utbetalingene ikke vil overstige syv milliarder 2024-kroner. Videre vil det komme samfunnet til gode at store industribedrifter reduserer sine klimagassutslipp og bruker energi mer effektivt.