
Høring av forskriften om CO₂-kompensasjon for industrien for 2021-2030

Vedlagt følger høringsnotat og utkast til forskrift om norsk ordning om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021-2030. Ordningen er en videreføring av den tidligere norske CO₂-kompensasjonsordningen, som varte fra 2013 til 2020.

Formålet med CO₂-kompensasjonsordningen er å motvirke karbonlekkasje fra Europa grunnet økte kraftpriser som følge av EUs klimakvotesystem, og på denne måten forhindre økte globale utslipp.

Det er grunn til å tro at effekten av CO₂-kompensasjonsordningen øker i takt med økte kvotepriser i Europa, isolert sett. Det kan derfor argumenteres for at kompensasjonsordningen vil være mer relevant for kommende kompensasjonsperiode sammenlignet med tidligere kompensasjonsperiode, ettersom kvoteprisene har mangedoblet seg de siste årene. Samtidig har flere land utenfor EU vedtatt eller varslet nye og mer ambisiøse klimamål. Strengere klimapolitikk utenfor EU reduserer risikoen for karbonlekkasje, og dermed effekten av CO₂-kompensasjonsordningen.

I likhet med tidligere norsk kompensasjonsordning skal den nye kompensasjonsordningen være regelstyrt og tett knyttet til metoden for beregning av tillatt kompensasjon som angitt i EFTAs overvåkingsorgan (ESA) sine retningslinjer. Industriens egen kraftproduksjon (egenkraft) og langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005, vil fortsatt gi avkortning av kompensasjon. Det er også foreslått en videreføring av grensen for årlig elektrisitetsforbruk på 10 GWh for å kunne få kompensasjon.

Nytt med den nye kompensasjonsordningen er at støtteberettigede virksomheter må oppfylle minst ett av tre alternative krav oppstilt i ESAs retningslinjer for å kunne motta CO₂-kompensasjon. I tillegg må de støtteberettigede virksomhetene gjennomføre energikartlegging. Listen over støtteberettigede sektorer er også noe endret sammenlignet med tidligere ordning. Videre skal kompensasjonen for den nye perioden beregnes basert på de støtteberettigede virksomhetenes løpende produksjons- og kraftforbruk, i stedet for historisk aktivitet som var grunnlaget i perioden 2013-2020.

De årlige utgiftene ved CO₂-kompensasjonen er direkte knyttet til kvoteprisen. Kvoteprisen har i dag økt til over 600 kroner og er forventet å øke videre mot 2030 som følge av innstramminger av EUs klimakvotesystem og høyere klimaambisjoner. Med bakgrunn i dette vil det måtte forventes at de årlige utgiftene ved CO₂-kompensasjonsordningen i utgangspunktet vil være langt høyere for perioden 2021-2030 enn de har vært i foregående periode.

Basert på grove estimater, som legger til grunn Refinitivs prognose for fremtidig kvotepris av 19. juli 2021 med en kvotepris på om lag 900 kroner i 2030, er utgiftene

for ordningen beregnet til cirka 70 mrd. kroner over hele perioden. Til sammenligning ble det for perioden 2013-2020 utbetalt totalt 6,7 mrd. kroner i CO₂-kompensasjon. Det er en rekke usikkerhetsmomenter som vil kunne påvirke størrelsen på de årlige utgiftene ved ordningen. For å illustrere usikkerheten, gav et tilsvarende estimat av kommende kompensasjonsperiode som la til grunn Refinitiv's prognose for fremtidig kvotepris en måned tidligere (før "Fit-for-55"-pakken ble lansert), et anslag som var om lag 10 mrd. lavere. I tillegg til kvoteprisen vil nivået på de kompensasjonsberettigete bedriftenes produksjon og kraftforbruk, og eventuelle nye bedrifter som blir kompensasjonsberettiget i løpet av perioden være viktige faktorer. For eksempel vil ny kraftkrevende hydrogenproduksjon kunne bidra til en betydelig økning i statens utgifter.

CO₂-kompensasjonsordningen skal fortsatt forvaltes av Miljødirektoratet. Miljødirektoratet sender med dette forskriften på høring på vegne av Klima- og miljødepartementet og oppfordrer industrien og andre interessenter til å gi innspill på høringen. Slike høringsinnspill vil være viktige i arbeidet med å vurdere best mulig innretning av den norske ordningen.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen 7. januar 2022.

Bakgrunnen for forslaget

EU-kommisjonen vedtok 21. september 2020 reviderte retningslinjer som åpner for statsstøtte (CO₂-kompensasjon) til utvalgte industrisektorer som er ansett for å være særlig utsatt for karbonlekkasje for perioden 2021-2030 (2020/C 317/04). Retningslinjene erstatter de tidligere retningslinjene som gjaldt for perioden 2013-2020 (2012 (522/12/COL), vedtatt i 2012. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) vedtok 16. desember 2020 tilsvarende retningslinjer for EØS EFTA-landene (Norge, Island og Liechtenstein), heretter kalt retningslinjene. Retningslinjene gir en konkret anvisning på hva som blir ansett som lovlig statsstøtte i tråd med EØS-avtalen artikkel 61 (3)(c), men er ikke nødvendigvis uttømmende. Den norske forskriften må derfor ligge innenfor rammeverket fastsatt av ESAs retningslinjer, eller anses å være i overensstemmelse med EØS-avtalen artikkel 61 (3)(c) etter en konkret vurdering, for å anses som lovlig statsstøtte. EU-kommisjonen og ESA har varslet at retningslinjene for CO₂-kompensasjon skal revideres midtveis i kompensasjonsperioden. Endringer i retningslinjene vil kunne bety at den norske forskriften må endres tilsvarende, slik at forskriften er i overensstemmelse med statsstøtteregelverket.

Formålet med den norske kompensasjonsordningen er å motvirke karbonlekkasje, det vil si at økningen i kraftprisen som følge av EUs kvotesystem fører til at bedrifter flytter ut eller velger å investere utenfor Europa. Retningslinjene åpner for CO₂-kompensasjon til støtteberettigede virksomheter i perioden 2021-2030.

Det er krevende å estimere effekten av CO₂-kompensasjonsordningen, ettersom det er mange ulike elementer som påvirker virksomhetenes investerings- og lokaliseringsbeslutninger ut over strømprisene, slik som generelt kostnadsnivå, stabilt styresett, tillit til myndighetene, tilgang på kompetent arbeidskraft og fornybar kraft, gode støtteordninger og et forutsigbart regelverk. I 2019 utredet Thema Consulting Group betydningen av CO₂-kompensasjonsordningen i Norge. Deres konklusjon var at det var sannsynliggjort at ordningen har bidratt til å motvirke karbonlekkasje i perioden 2013-2020. Thema kunne ikke kvantifisere virkningen av ordningen.

Det er grunn til å tro at effekten av CO₂-kompensasjonsordningen øker i takt med økte kvotepriser i Europa, isolert sett. Det kan derfor argumenteres for at kompensasjonsordningen vil være mer relevant for kommende kompensasjonsperiode sammenlignet med tidligere kompensasjonsperiode, ettersom kvoteprisene har mangedoblet seg de siste årene. Samtidig har flere land utenfor EU vedtatt eller varslet nye og mer ambisiøse klimamål. Strengere klimapolitikk utenfor EU reduserer risikoen for karbonlekkasje, og dermed effekten av CO₂-kompensasjonsordningen.

Prising av utslipp gjennom EUs kvotesystem fører til høyere strømpriser hos forbrukerne. Prisingen øker kostnadene ved å produsere strøm i kull- og gasskraftverk, som deretter påvirker markedsprisen på strøm. Kvotesystemet fører på denne måten til at det vil bli mer lønnsomt å satse på kraftproduksjon som ikke har utslipp og at forbrukerne får incentiver til redusert og mer effektivt kraftforbruk. For å motvirke at kvoteprisen gir utslag i høye strømpriser for virksomheter som er svært avhengig av strøm har EU-kommisjonen og ESA valgt å gi EØS-statene mulighet til å kompensere de mest kraftkrevende og

konkurransen utsatte sektorene i EØS. Målet med ordningen er å unngå at slike virksomheter velger å flytte ut av Europa eller at en får mer import av karbonintensive produkter utenfor EU.

Regjeringen understreker viktigheten av konkurransekraften til norsk industri og samtidig å forhindre økte globale utslipp som følge av at virksomheter flytter til land utenfor EU med mindre ambisiøs klimapolitikk.

Den norske kompensasjonsordningen skal være regelstyrt og tett knyttet opp til metoden for beregning av maksimal tillatt støtte som angitt i ESAs retningslinjer. Ordningen skal gjelde for perioden 1. januar 2021 til 31. desember 2030. Produksjon dekket av egen kraftproduksjon (egenkraft) og langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005, vil ikke være berettiget CO₂-kompensasjon.

Norske myndigheter har arbeidet aktivt opp mot EU-kommisjonen og ESA under revisjonen av retningslinjene for perioden 2021-2030. Norske myndigheter sendte et høringsinnspill til EU-kommisjonen 13. mars 2020 og har siden den gang hatt flere møter med Kommisjonen og ESA. I samtalene med Kommisjonen og ESA har norske myndigheter vært særlig opptatt av at karbonfaktoren for Norge må være robust gjennom perioden og reflektere den faktiske markedssituasjonen og prisdannelsen i det norske og det nordiske markedet. Vi har også vært særlig opptatt av at retningslinjene bør behandle virksomheter med lik risiko for karbonlekkasje likt.

Kommisjonen og ESA vil revidere retningslinjene for CO₂-kompensasjon i 2025 for å oppdatere enkelte parametere, for eksempel energieffektivitetsstandardene og CO₂-utslippsfaktorene. Videre kan retningslinjene revideres gjennom hele perioden frem til 31. desember 2030 dersom konkurranseforhold eller endret politikk i EU skulle tilsi det. Dette kan bli aktuelt dersom EU justerer klimamål eller innfører andre klimavirkemidler, eller dersom klimapolitikken utenfor Europa blir strammet inn.

Den norske CO₂-kompensasjonsordningen skal forvaltes av Miljødirektoratet. Forskriften som etablerer denne ordningen i Norge sendes med dette på høring med høringsfrist 7. januar 2022 Den norske ordningen må notifiseres og godkjennes av ESA før den kan tre i kraft.

Hvem omfattes av ordningen?

Berettigede nærings- og produksjonskoder

Ordningen omfatter i utgangspunktet kun produksjon som faller inn under sektorer (NACE-koder)¹ som etter ESAs retningslinjer anses å stå overfor en reell fare for karbonlekkasje grunnet økte elektrisitetspriser som følge av EUs kvotesystem. En sektor er i denne sammenhengen kun ansett for å være karbonlekkasjeutsatt dersom sektoren er opplistet i

¹ NACE-koder (eller næringskoder) brukes for å gruppere ulike næringer, for eksempel gjødselproduksjon, produksjon av aluminium, osv. Kommisjonen lager listen over hvilke NACE-koder som er berettiget CO₂-kompensasjon, basert på hvilke NACE-koder som er mest karbonlekkasjeutsatt. For å få kompensasjon må altså virksomhetene ha en produksjon som er inkludert i en slik NACE-kode.

Annex I i ESAs retningslinjer eller dersom ESA har godkjent andre sektorer i forbindelse med notifikasjonen av en nasjonal kompensasjonsordning. Videre må elektrisitetsforbruket til produksjonen til den støtteberettigede virksomheten utgjøre minst 10 GWh i støtteåret. Forbruksgrensen på 10 GWh i året er et nasjonalt krav og er satt for at ordningen kun skal gjelde virksomheter hvor produksjonen av produkter med relevante NACE-koder er av en viss størrelse.

Retningslinjene angir støtteberettigede sektorer med NACE-kode i henhold til Standard for næringsgruppering SN 2007.²

	NACE-kode	Beskrivelse
1.	14.11	Produksjon av klær av lær
2.	24.42	Produksjon av aluminium
3.	20.13	Produksjon av andre uorganiske kjemikalier
4.	24.43	Produksjon av bly, sink og tinn
5.	17.11	Produksjon av papirmasse
6.	17.12	Produksjon av papp og papir
7.	24.10	Produksjon av jern og stål, samt ferrolegeringer
8.	19.20	Produksjon av raffinerte petroleumsprodukter
9.	24.44	Produksjon av kobber
10.	24.45	Produksjon av ikke-jernholdige metaller ellers
11.		Følgende underkategorier innenfor produksjon av basisplast (20.16):
	20.16.40.15	Polyeteralkoholer, i ubearbeidde former
12.		Alle produktkategorier innenfor støping av jern (24.51)
13.		Følgende underkategorier innenfor produksjon av glassfiber (23.14):
	23.14.12.10	Matter, 'nonwovens', av glassfiber
	23.14.12.30	Tynn duk (vlies) av glassfiber
14.		Følgende underkategorier innenfor produksjon av industrigasser (20.11):
	20.11.11.50	Hydrogen
	20.11.12.90	Uorganiske oksygenforbindelser av ikke-metaller, unntatt karbon-, silisium-, svovel-, diarsen og nitrogenoksider

Tabell 1: NACE-koder som angir støtteberettiget produksjon

Listen over støtteberettigede sektorer i retningslinjene er noe endret sammenlignet med tidligere retningslinjer. Blant annet har produksjon av raffinerte petroleumsprodukter og produksjon av hydrogen kommet inn som støtteberettiget produksjon, mens bryting av jernmalm, produksjon av gjødsel og nitrogenprodukter, en rekke underkategorier av basisplast og produksjon av andre kjemiske råvarer er gått ut.

Arbeid med å inkludere flere sektorer i en norsk CO₂-kompensasjonsordning

Vedlegg I i EU og ESAs retningslinjer oppstiller hvilke sektorer (NACE-koder) som er ansett

² <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6>

for å være mest karbonlekkasjeutsatte i EU og EØS EFTA-landene og som dermed kan motta CO₂-kompensasjon. EU-kommisjonen har vurdert sektorenes karbonlekkasjerisiko på europeisk nivå, det vil si at man har vurdert den gjennomsnittlige karbonlekkasjerisikoen til de ulike sektorene i hele EØS. Under utarbeidelsen av karbonlekkasjelisten etterspurte EU-kommisjonen data om kraftforbruket til industrien i EU- og EØS EFTA-landene. Norge og flere andre EØS-land sendte inn data. Dataene på kraftforbruk som ble sendt fra Norge var aggregert på sektornivå. Det er imidlertid uklart hvordan informasjonen er benyttet. Kommisjonen har opplyst at datagrunnlaget for Norge inngikk i vurderingen av karbonlekkasjelisten.

Kommisjonens tilnærming kan medføre at enkeltvirksomheter som anses karbonlekkasjeutsatt isolert sett likevel ikke kan motta kompensasjon fordi de inngår i en sektor som samlet sett ikke blir ansett som karbonlekkasjeutsatt. Regjeringen ønsker å unngå at norske industribedrifter flytter ut eller re-allokerer sine investeringer til land med mindre ambisiøs klimapolitikk enn EU. Industrien har en viktig rolle i utviklingen av bærekraftige produkter og løsninger som er nødvendige i det grønne skiftet, både i Norge og internasjonalt. Den norske posisjonen er derfor at virksomheter med lik risiko for karbonlekkasje skal vurderes likt.

ESAs retningslinjer understreker at ESA er rette myndighet til å fastsette de relevante reglene for EØS EFTA-landene. I avsnitt 69 i retningslinjene fremgår det at ESA kan gjøre tilpasninger i retningslinjene eller gjøre justeringer gjennom vedtakelsen av en nasjonal ordning, i de tilfeller der endringer er rettferdiggjort på grunn av spesielle omstendigheter som ikke gjør seg gjeldende andre steder i EØS, og der tilpasninger vil være i overensstemmelse med retningslinjenes logikk og formål.

Regjeringen vurderer at Norge er i en slik situasjon når det gjelder den norske vannkraften, og at dette har en påvirkning både på den norske CO₂-utslippsfaktoren og karbonlekkasjestatusen til norske virksomheter. På grunn av vannkraften er norske virksomheter vesentlig mer elektrifisert sammenlignet med tilsvarende virksomheter i resten av EU, og som følge av dette vurderer regjeringen at visse norske virksomheter isolert sett vil oppfylle kriteriene for å anses som karbonlekkasjeutsatt etter retningslinjene, selv om de tilhører en sektor som totalt sett ikke anses som karbonlekkasjeutsatt. I tillegg til de sektorene som allerede er kompensasjonsberettiget, vurderer regjeringen at dette særlig gjelder virksomhetene i NACE-kode 20.15 (produksjon av gjødsel, nitrogenprodukter og vekstjord) og NACE-kode 20.14 (produksjon av andre organiske kjemiske råvarer).

Regjeringen arbeider derfor med å fremlegge informasjon og juridisk argumentasjon til ESA som viser at NACE-kode 20.15 og 20.14 er særlig utsatt for karbonlekkasje i Norge, og at det vil være i tråd med retningslinjenes logikk og formål å inkludere disse sektorene i en norsk CO₂-kompensasjonsordning. Dersom ESA aksepterer Norges tilnærming, vil disse NACE-kodene inntas i den norske forskriften.

ESA har så langt ikke latt seg overbevise av norske myndigheters argumentasjon for å innta flere sektorer i ordningen, men har foreløpig ikke utelukket muligheten. ESA vil kunne trenge mer tid til å vurdere spørsmålet om å innta flere sektorer i den norske ordningen enn det de

trenger til å vurdere den norske CO₂-kompensasjonsordningen for øvrig. I så fall legges det opp til at den norske ordningen i første omgang etableres uten de ekstra sektorene – for å unngå at ordningen blir forsinket for øvrige sektorer.

Basert på grove beregninger er det estimert at dersom ESA ikke tillater at NACE-kode 20.14 og 20.15 inntas i den norske ordningen vil det innebære reduserte statlige utbetalinger i forbindelse med kompensasjonsordningen på til sammen i underkant av 4 mrd. kroner over perioden 2021-2030.

Andre betingelser for utbetaling av støtte

I EU og ESAs nye retningslinjer for perioden 2021-2030 er det inntatt nye regler som stiller betingelser til virksomheter for at de skal kunne motta kompensasjon. Etter disse reglene skal EØS-landene sørge for at mottakere av kompensasjon gjennomfører energikartlegging i tråd med direktiv 2012/27/EU (energieffektiviseringsdirektivet) artikkel 8. Dette kravet vil dekkes av forskrift om energikartlegging for store foretak (energikartleggingsforskriften) som har vært på offentlig høring med frist i januar 2021. Forskriften vil trolig tre i kraft i løpet av 2022. Fram til forskriften om energikartlegging trer i kraft vil kravet om energikartlegging reguleres gjennom vedlegg III i CO₂-kompensasjonsforskriften.

Videre stilles det krav om at virksomhetene skal enten:

- 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 % av kraftforbruket deres stammer fra fornybare energikilder, eller
- c) bruke minst 50 % 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.

Beregning av kompensasjon

Ved beregning av kompensasjon til den enkelte virksomhet legges det i forskriften til grunn en metode som er basert på metoden for beregning av maksimal tillatt støtte i ESAs retningslinjer, jf. kapittel 3.1 i retningslinjene. Beregningsmetoden i den norske CO₂-kompensasjonsordningen suppleres med egne avgrensninger beskrevet i dette kapitlet.

For en del produkter har EU og ESA vedtatt energieffektivitetsstandarder som sammen med produksjonstall legges til grunn ved beregning av kompensasjon. For andre produkter benyttes en alternativstandard og tall for elektrisitetsforbruk ved beregning av kompensasjonen.

Avhengig av om det eksisterer en energieffektivitetsstandard eller ikke, vil beregningen av årlig kompensasjon en bedrift kan få utbetalt bli som følger:

For produksjon av produkter med energieffektivitetsstandard gitt i forskriftens vedlegg I

Årlig kompensasjon = støtteintensitet * CO₂-utslippsfaktor * EUA forwardpris * energieffektivitetsstandard * faktisk produksjon i støtteåret * norsk avkortningsfaktor

For produksjon av produkter uten energieffektivitetsstandard (alternativstandard)

Årlig kompensasjon = støtteintensitet * CO₂-utslippsfaktor * EUA forwardpris * alternativstandard * faktisk elektrisitetsforbruk i støtteåret * norsk avkortningsfaktor

Nærmere om de ulike elementene i beregningsformelen

Innholdet i de ulike elementene i beregningsmetoden for maksimal støtte er nærmere definert i retningslinjenes avsnitt 1.3. Under følger en kort gjennomgang av hovedinnholdet i disse, samt innholdet i den norske avkortningsfaktoren.

Støtteintensitet

Norge vil benytte maksimal støtteintensitet som fremgår i ESAs retningslinjer. Maksimal støtteintensitet i retningslinjene er satt til 0,75 for hvert år i perioden 2021-2030. EU-kommisjonen og ESA vurderer at støtten er proporsjonal og i tilstrekkelig grad begrenser de negative effektene på konkurranse og handel i det indre marked dersom støtten ikke overstiger 75 prosent av indirekte utslippskostnader. Maksimal støtteintensitet kan endres på grunn av senere revisjon av ESAs retningslinjer. Støtteintensiteten indikerer hvor mye av økningen i kraftprisen som kompenseres. En støtteintensitet på 0,75 betyr at støtteberettigede virksomheter får kompensert 75 prosent av økningen i kraftprisen som skyldes EUs kvotesystem.

Norsk CO₂-utslippsfaktor

I beregningen av CO₂-kompensasjon legges det til grunn en faktor som uttrykker i hvilken grad strømprisen påvirkes av kvoteprisen (CO₂-utslippsfaktor). CO₂-utslippsfaktoren brukes i beregningen av hvor mye CO₂-kompensasjon støtteberettigede virksomheter kan få. I ESAs gamle retningslinjer (2013-2020) hadde Norden inkl. Norge en faktor på 0,67 gjennom hele perioden 2013-2020. Det betyr at dersom kvoteprisen øker med 10 kroner så stiger norske kraftpriser (i snitt) med 0,67 øre per kWh.

I EU og ESAs retningslinjer er det oppstilt to ulike metoder for å beregne CO₂-utslippsfaktoren.³ Begge metodene baseres på beregninger av hva CO₂-innslaget i kraftprisen til et land har vært i et gitt, historisk år. I EU og ESAs retningslinjer tar begge metodene utgangspunkt i året 2019. Av ulike grunner passer ikke metodene oppstilt i retningslinjene for Norge, blant annet fordi de ser bort fra handel med kraft mellom land. I ESAs retningslinjer fremgår det imidlertid at ESA kan fastsette en alternativ metode for å beregne CO₂-utslippsfaktoren for EFTA-landene, så lenge dette er i tråd med retningslinjenes formål.⁴ Norske myndigheter har vært i dialog med ESA om dette, og vil foreslå en alternativ metode for å fastsette CO₂-utslippsfaktoren i Norge.

³ Se avsnitt 15 (10) og 15 (11) i ESAs retningslinjer for perioden 2021-2030.

⁴ Se avsnitt 69 i ESAs retningslinjer for perioden 2021-2030.

Regjeringen vil foreslå at det benyttes en såkalt "framoverskuende" metode for å beregne den norske CO₂-utslippsfaktoren. Dette betyr at kvoteprisinnslaget i kraftprisen estimeres for samme tidsperiode som kompensasjonsordningen vil gjelde, i første omgang fra 2021-2025. Ved hjelp av markedsmodeller estimeres det hva den gjennomsnittlige CO₂-utslippsfaktoren vil være i den aktuelle perioden. Dette vil gi et riktigere bilde av CO₂-utslippsfaktoren fram til 2025 enn å benytte historiske data. En beregning basert på en framoverskuende metode vil gi en noe lavere faktor enn om CO₂-utslippsfaktoren baseres på historiske data.

Oslo Economics og SWECO har på oppdrag av Olje- og energidepartementet estimert CO₂-utslippsfaktoren for Norge, basert på en framoverskuende metode. Deres beregninger viser at Norge vil få en gjennomsnittlig CO₂-utslippsfaktor på 0,53 for perioden 2021-2025. EU-Kommisjonen og ESA har varslet at CO₂-utslippsfaktorene vil beregnes på nytt for perioden 2026-2030. CO₂-utslippsfaktorene vil da sannsynligvis bli lavere, ettersom andelen fornybar kraft i Europa er forventet å øke over tid.

Dersom en metode basert på en framoverskuende CO₂-utslippsfaktor likevel ikke er mulig, vil Norge foreslå en metode som ligner en av metodene i EU og ESAs retningslinjer, basert på 2019-data. Oslo Economics og SWECO har på oppdrag av Olje- og energidepartementet beregnet at CO₂-utslippsfaktoren for Norge basert på tall fra 2019 vil være 0,62. En slik beregningsmetode vil isolert sett øke anslåtte kostnader forbundet med ordningen med omtrent 4 mrd. kroner for perioden 2021-2025, sammenlignet med en framoverskuende metode (fra 26 mrd. kroner til 30 mrd. kroner).

EUA forwardpris

EUA står for European Union Allowance, og er navnet på klimakvoter som benyttes i det europeiske kvotesystemet på bedriftsnivå (EU ETS). EUA forwardprisen tilsvarer i denne sammenhengen gjennomsnittet, fra 1. januar til 31. desember i året før støtteåret, av daglige sluttpriser på EUA-forwardkontrakter med leveranse i desember i støtteåret.⁵ I likhet med forslaget til den tyske CO₂-kompensasjonsordningen vil prisene hentes fra den børsen som har størst volum av EUA forwardkontrakter første kvartal i året før støtteåret. Prisene omgjøres til norske kroner basert på Norges Banks daglige valutakurser.

Energieffektivitetsstandard

Bransjespesifikke energieffektivitetsstandarder vil angis i MWh per tonn produsert produkt. Standardene er satt på grunnlag av de mest energieffektive produksjonsmetodene for de ulike produktene. Energieffektivitetsstandardene skal revideres i 2025 med virkning for årene 2026-2030.

Energieffektivitetsstandarder har ennå ikke blitt vedtatt av EU-kommisjonen. Disse standardene vil inntas som et vedlegg i den norske forskriften så snart de er vedtatt og inntatt i ESAs retningslinjer. Det samme gjelder formel for beregning av energieffektivitetsstandard for produksjon med mulighet for å veksle mellom brensel og elektrisitet.

⁵ For eksempel, for kompensasjon for 2023 er det gjennomsnittet av sluttpriser fra en gitt handelsplattform, for EUA-kontrakter med leveranse i desember 2023, fra 1. januar 2022 til 31. desember 2022.

Alternativstandard

For produksjon uten energieffektivitetsstandard benyttes en alternativstandard og elektrisitetsforbruk.

Alternativstandard har ennå ikke blitt vedtatt av EU-kommisjonen. Denne standarden vil inntas i den norske forskriften så snart den er vedtatt og inntatt i ESAs retningslinjer.

Norsk avkortningsfaktor

Produksjon med elektrisitetsforbruk i støtteåret som helt eller delvis kan dekkes av langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005 og egen kraftproduksjon skal ikke tas med i beregningen av kompensasjon.

Langsiktige kraftkontrakter videresolgt på markedsvilkår etter 1. januar 2005 vil ikke medføre avkortning i kompensasjon for kjøpere av slike kontrakter. Selgere av slike kontrakter vil imidlertid fortsatt få avkortning av støtten, forutsatt at salget skjer etter 14. mai 2012, se omtale nedenfor om det såkalte "skjæringstidspunktet". Etter Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementets kunnskap har alle langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005 utløpt. Avkortningen for slike kontrakter er likevel videreført i tilfelle det fremdeles finnes slike kontrakter som direktoratet eller departementet ikke har fanget opp.

Produksjon basert på elektrisitet kjøpt til spotpris i støtteåret skal være berettiget til kompensasjon. Dette gjelder kjøp av elektrisitet til spotpris, i henhold til klausuler i langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005, som sier at prisen på elektrisitet settes lik spotprisen når spotprisen overstiger en viss terskel. Andre typer prisklausuler i slike kontrakter, vil ikke kunne gi grunnlag for kompensasjon.

For å unngå strategiske tilpasninger når det gjelder de norske avgrensningene skal situasjonen for langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005 og egenkraft slik den var per 14. mai 2012 legges til grunn i beregningene. Det samme gjelder for innholdet i slike kontrakter. 14. mai ble valgt som det såkalte "skjæringstidspunktet", fordi regjeringen offentliggjorde at den ville ta i bruk CO₂-kompensasjonsordningen den 15. mai 2012, da regjeringen la frem forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2012. Det er altså situasjonen per 14. mai 2012 som har blitt lagt til grunn når man vurderer om en virksomhet skal få avkortning i kompensasjonen på grunn av egenkraft eller langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005.

Skjæringstidspunktet blir også avgjørende for støttemottakers rettsstilling uavhengig av om kraftkontrakten overdras eller på annen måte bortfaller etter dette tidspunkt. I dette ligger at man skal vurdere når de langsiktige kraftkontraktene opprinnelig skulle løpe ut eller når egenkraften skulle hjemfalle, ifølge skjæringsdatoen 14. mai 2012. For eksempel, dersom en langsiktig kraftkontrakt inngått før 2005 utløper i løpet av støtteperioden som følge av en utløpsdato fastsatt før 15. mai 2012, vil virksomheten som eide kontrakten på skjæringstidspunktet kunne få kompensasjon etter kontraktens utløpsdato. Tilsvarende vil gjelde for egenkraften; dersom et selskap hadde egenkraft per 14. mai 2012, vil

nødvendigvis konsesjonsperiodens varighet, og dermed tidspunktet for hjemfall, også være gitt. Dersom tidspunkt for hjemfall var satt i løpet av støtteperioden vil virksomheten som eide kontrakten på skjæringstidspunktet få kompensasjon fra tidspunktet hjemfall skulle skje.

Dersom kontrakten er slik at virksomheten selv kan velge hvor mye av det årlige kontraktsvolumet den vil benytte, blir kontraktens maksimale volum benyttet ved beregning av avkortningen.

I forskriften defineres egenkraft som elektrisitet fra kraftverk i Norge som inngår i konsernet virksomheten tilhører. "Konsernet" er ment å forstås i tråd med definisjonen i Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (Selskapsloven) § 1-2. Dette innebærer at man uavhengig av selskapstype vil avkortes dersom virksomheten eller andre virksomheter innenfor virksomhetens konsern eier mer enn 50 % av kraftverket. Gjenvunnet kraft regnes ikke som egenprodusert kraft. Egenkraftvolumene baseres på produksjonen i støtteåret.

En virksomhets produksjon kan være helt eller delvis dekket av langsiktige kraftkontrakter fra før 2005 og/eller helt eller delvis dekket av egenkraft. I disse tilfellene beregnes først kompensasjon på vanlig måte etter beregningsformelen basert på retningslinjene som er gjengitt i forskriften. Deretter reduserer man støttebeløpet basert på andelen av egenkraft og/eller andelen av kraft fra langsiktige kontrakter inngått før 2005 i støtteåret, ved å multiplisere med en avkortningsfaktor:

$$\text{Avkortningsfaktor} = 1 - (\text{avkortningselektrisitet} / \text{elektrisitetsforbruk})$$

Avkortningselektrisitet er definert som summen av egenkraft og elektrisitet fra langsiktige kontrakter inngått før 2005 (i MWh) i støtteåret.

Der langsiktige kraftkontrakter og egenkraft (avkortningselektrisitet) helt eller delvis kan dekke elektrisitetsforbruket til flere virksomheter, skal årlig produksjon av egenkraft og kraft tilgjengelig i langsiktige kraftkontrakter legges til grunn ved beregningen av avkortningselektrisitet.

Avkortningselektrisitet skal fordeles på alle kompensasjonsberettigete virksomheter i et konsern, slik det er definert i Lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (Selskapsloven) § 1-2. Et eksempel på dette er et konsern med to kompensasjonsberettigede virksomheter lokalisert på ulike steder. Et slikt selskap kan ha inngått kraftkontrakter på konsernnivå, eller ha overskudd av avkortningselektrisitet hos en av virksomhetene. I slike tilfeller sees alle virksomhetene under ett ved fastsettelse av avkortningen. Avkortningselektrisiteten fordeles pro-rata basert på de ulike virksomhetenes årlige elektrisitetsforbruk.

En fordeling av avkortningselektrisitet utelukkende på bakgrunn av elektrisitetsforbruk vil kunne anses åpenbart urimelig i tilfeller hvor en kraftkontrakt eller egenkraft er knyttet opp til særskilte virksomheter i konsernet, herunder at kraften reelt sett ikke kan videreselges i markedet eller brukes i andre virksomheter i konsernet. I slike tilfeller er det rimelig at denne

kraften kun kommer til avkortning for virksomhetene som kan nyttiggjøre seg av kraften dekket av kontrakten.

Der langsiktige kraftkontrakter og egenkraft dekker elektrisitetsforbruket til produksjon av ulike produkter, skal elektrisitetsforbruket for det enkelte produkt legges til grunn ved beregningen av produktets andel av elektrisitet fra slike kontrakter og egenkraft. Dersom virksomheten ikke har data for direkte elektrisitetsforbruk, skal fordelingen baseres på produksjonen av hvert produkt.

I de tilfeller der en virksomhet har solgt egenkraften sin før hjemfallstidspunktet oppstår det spørsmål om hvordan avkortningen skal beregnes, all den tid det er usikkert hvordan de tidligere egenkraftvolumene ville ha blitt benyttet i tiden fremover. Det må derfor gjøres antakelser om hvilke egenkraftvolumer som skal legges til grunn i tiden etter salget. Av denne grunn foreslås det et tillegg i forskriftens § 8 fjerde ledd som presiserer at ved salg av egenkraft før hjemfall skal tall for midlere årsproduksjon ved kraftverket de siste fem årene før salget benyttes som grunnlag for avkortning i perioden mellom salg og hjemfall.

Tilleggsstøtte⁶

I de tilfeller der EØS EFTA-stater vurderer at støtteintensiteten på 75 prosent ikke er tilstrekkelig for å sikre visse sektorer beskyttelse mot karbonlekkasje, kan statene gi tilleggsstøtte til virksomheter slik at virksomhetens indirekte kvotekostnader i støtteåret ikke overstiger 1,5 prosent av virksomhetens brutto produksjonsverdi, GVA ("gross value added").

Dersom landet velger å gi slik støtte, må støtten gis til alle støtteberettigede virksomheter i den valgte sektoren. Dersom landet velger å gi slik støtte til bare noen sektorer, men ikke alle, må valget av sektorer baseres på objektive, ikke-diskriminerende og transparente kriterier.

Regjeringen foreslår å ikke ta i bruk adgangen til å gi tilleggsstøtte. En slik ordning har ikke eksistert i perioden 2013-2020, og regjeringen vurderer at ordningen – slik den er innrettet uten tilleggsstøtte og holdt opp mot kostnadene ved å ta i bruk tilleggsstøtte – i tilstrekkelig grad vil bidra til å motvirke faren for karbonlekkasje.

Konservativt estimat

§ 9 i forskriftsforslaget presiserer at i tilfeller der data som har betydning for beregning av kompensasjon er mangelfullt dokumentert i bedriftens søknad eller rapportering, skal kompensasjonen i disse tilfellene beregnes basert på konservative estimer. Virksomhetene må begrunne hvorfor tallene er konservative, og estimatene skal godkjennes av Miljødirektoratet. Bestemmelsen sikrer at bedrifter som i enkelte tilfeller ikke oppfyller dokumentasjonskravene fullstendig, likevel kan få kompensasjon.

Kumulasjon av offentlig støtte

Dersom virksomheten har mottatt annen offentlig støtte til dekning av kostnader som gir grunnlag for karbonpriskompensasjon, kommer dette beløpet til fradrag ved beregning av årlig kompensasjon, jf. forskriftsforslagets § 10. Bestemmelsen er altså kun ment å gjelde

⁶ Se ESAs retningslinjer avsnitt 31 og 32.

tilfeller hvor virksomheten også har mottatt offentlig støtte til dekning av økte strømpriser som følge av EUs klimakvotesystem. Bestemmelsen samsvarer med punkt 47 i ESAs retningslinjer.

Søknadsprosess og system for vedtak om årlig utbetaling

Utbetalingene av kompensasjon vil skje etterskuddsvis, i året etter støtteåret. Søknadsfristen for det enkelte støtteår settes i utgangspunktet til 1. mars året etter støtteåret. Ordningen skal notifiseres til ESA før den kan tre i kraft. Dette kan ta noe tid slik at søknadsfristen for støtte i 2021 muligens, som følge av denne notifikasjonsprosessen, må flyttes til en senere dato enn 1. mars 2022. Det samme gjelder for tidspunktet for utbetaling av støtte for støtteåret 2021.

Miljødirektoratet treffer, på bakgrunn av opplysninger gitt i søknad, vedtak om årlig kompensasjon. Dette vedtaket bygger på følgende faktorer i formelen for beregning av kompensasjon: CO₂-utslippsfaktor, energieffektivitetsstandard/alternativstandard, EUA forwardpris, årlig produksjon/elektrisitetsforbruk og avkortningsfaktor. Miljødirektoratets vedtak om årlig kompensasjon kan påklages til Klima- og miljødepartementet.

For å tilpasse forskriften våre statsstøtterettslige forpliktelser har §§ 12 og 13 blitt noe justert. Etter § 12 skal Miljødirektoratet omgjøre vedtak om kompensasjon dersom det er grunnlag for krav om tilbakebetaling av utbetalt kompensasjon etter § 13. Paragraf 13 c) presiserer at også et vedtak fra EFTAs overvåkingsorgan om tilbakeføring av ulovlig støtte vil være grunnlag for tilbakebetaling etter forskriften. Paragraf 13 annet ledd om renter har også blitt justert for å gjøre bestemmelsen i overenstemmelse med gjeldende statsstøtteregelverk.

Dokumentasjon og rapportering

Miljødirektoratet vil utarbeide et søknadsskjema for CO₂-kompensasjon. Virksomhetene må i søknaden sende inn minimum følgende opplysninger:

- Bransjetilhørighet
- Produksjonsvolum i støtteåret
- Elektrisitetsforbruk i støtteåret
- Eventuelt eierskap i kraftproduksjon og/eller langsiktige kraftkontrakter inngått før 2005 per 14. mai 2012 og egenkraft og tilgjengelig kraft fra langsiktige kraftkontrakter i støtteåret
- Eventuell annen relevant mottatt statsstøtte
- Dokumentasjon på at vilkårene i § 4 er oppfylt, herunder krav til energikartlegging i tråd med forskriftens vedlegg III.

Alle opplysningene skal verifiseres av en uavhengig tredjepart.

Konsekvensvurdering

Formålet med CO₂-kompensasjonsordningen er å motvirke karbonlekkasje, og dermed forhindre økte globale utslipp. Så lenge land utenfor EU ikke deler de samme klimaambisjonene som EØS vil det eksistere en risiko for karbonlekkasje. Dersom risikoen materialiserer seg, i form av at produksjon eller investeringer flytter ut av EU til land med mindre streng klimapolitikk, vil dette kunne medføre økte globale utslipp. CO₂-kompensasjonsordningen styrker konkurransekraften til virksomhetene som er omfattet av

ordningen sammenlignet med deres konkurrenter fra tredjeland som ikke er omfattet av like strenge klimareguleringer.

Virksomheter som bruker mindre enn 10 GWh i støtteåret vil ikke være berettiget til støtte. Denne foreslåtte kapasitetsgrensen på 10 GWh vil bety at mellom 50 og 60 norske bedrifter per i dag vil være berettiget til å søke om CO₂-kompensasjon.

I 2021 var det 46 virksomheter som fikk utbetalt CO₂-kompensasjon. Med en EUA-pris på 248,18 kroner fikk disse til sammen utbetalt 2,526 milliarder kroner, for støtteåret 2020.

I henhold til EUs klimakvotedirektiv artikkel 10a (6) skal medlemsstatene forsøke å begrense utbetalingene av CO₂-kompensasjon til 25 prosent av inntektene fra auksjonering av klimakvoter. I 2018, 2019 og 2020 utgjorde CO₂-kompensasjonen henholdsvis 128, 214 og 232 prosent av de norske auksjonsinntektene. At kompensasjonen overstiger 25 prosent av auksjonsinntektene skyldes sammensetningen av industrien i Norge. Det vil si at Norge har et stort antall kompensasjonsberettigede virksomheter med høyt kraftforbruk.

I den nye ordningen, som gjelder for støtteårene 2021-2030, vil sammensetningen av støtteberettigede virksomheter endres noe og vi antar at dette vil medføre i en økning i antall støtteberettigede virksomheter. En av de nye støtteberettigede produksjonene er hydrogen, og her vil det også kunne etableres ny produksjon i løpet av støtteperioden. Med den nye ordningen, der utbetalingene er knyttet årlig produksjon eller elektrisitetsforbruk, vil kompensasjonen variere mer enn den har gjort i perioden 2013-2020.

Kvoteprisen har i dag økt til over 600 kroner og er forventet å øke videre mot 2030 som følge av innstramminger av EUs klimakvotesystem og høyere klimaambisjoner. Med bakgrunn i dette vil det måtte forventes at de årlige utgiftene ved CO₂-kompensasjonsordningen i utgangspunktet vil være langt høyere for perioden 2021-2030 enn de har vært i foregående periode.

Det er krevende å gi presise estimater av hvor mye ordningen vil koste i kommende periode. Med utgangspunkt i innrapporterte produksjons- og kraftvolum for 2020 fra de støtteberettigede virksomhetene, Refinitivs prognose⁷ for fremtidig kvotepris av 19. juli 2021 og en stabil CO₂-utslippsfaktor på 0,53 har Miljødirektoratet beregnet at CO₂-kompensasjonsordningen vil medføre statlige utbetalinger på i størrelsesorden 70 mrd. kroner over perioden 2021-2030 (se tabell under). Det må understrekes at dette er et grovt estimat, som er sterkt avhengig av kvoteprisen. Dersom man la til grunn Refinitivs prognose for fremtidig kvotepris av juni 2021 (før "Fit-for-55"-pakken ble lansert), ville de statlige utbetalingene bli om lag 10 mrd. lavere, noe som illustrerer usikkerheten i kostnadsestimatet. Til sammenligning ble det for perioden 2013-2020 utbetalt totalt 6,7 mrd. kroner i CO₂-kompensasjon. For å belyse hvordan de statlige utgiftene vil avhenge av kvoteprisen, fremkommer det i tabellen også beregnet årlig kompensasjon med utgangspunkt i en kvoteprisutvikling som ligger 25 prosent lavere, og 25 prosent høyere for hvert år, enn hva Refinitiv har estimert. Det kan også argumenteres for at dagens kvotepris er den beste

⁷ Refinitivs analyse av kvoteprisene for perioden 2021-2030, per 19. juli 2021.

indikatoren på kvoteprisen i fremtiden. Derfor inkluderer tabellen også et anslag som viser beregnet kompensasjon, med utgangspunkt i at dagens kvotepris gjelder for hele perioden.

Tabell: Kostnadsestimer av CO₂-kompensasjonsordningen med ulike kvoteprisbaner⁸. I 2021-priser.

		2021*	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totalt**
Lav kvoteprisbane (Refinitivts anslag, juli 2021 – 25 %)	Kvotepris i år t-1 i EUR	27	35	37	39	42	45	50	56	61	65	
	Kompensasjon i mrd. NOK	3	4	4	4	5	5	6	6	7	8	50
Middels kvoteprisbane (Refinitivts anslag, juli 2021)	Kvotepris i år t-1 i EUR	27	47	49	52	56	60	67	75	81	87	
	Kompensasjon i mrd. NOK	3	5	6	6	6	7	8	9	9	10	70
Høy kvoteprisbane (Refinitivts anslag, juli 2021 + 25 %)	Kvotepris i år t-1 i EUR	27	59	61	65	70	75	84	94	101	109	
	Kompensasjon i mrd. NOK	3	6	7	7	8	9	10	11	12	12	85
Kvotepris lik dagens kvotepris i alle år	Kvotepris i år t-1 i EUR	27	63	63	63	63	63	63	63	63	63	
	Kompensasjon i mrd. NOK	3	7	7	7	7	7	7	7	7	7	70

* EUA forwardpris for 2021 er allerede bestemt.

** Totale kostnader over perioden er rundet av for de forskjellige scenarioene, og vil ikke nødvendigvis stemme med summen av hvert enkelt år.

De statlige utgiftene ved CO₂-kompensasjonsordningen avhenger også av de kompensasjonsberettigete bedriftenes produksjonsvolum og kraftforbruk. Endringer i disse størrelsene vil påvirke utgiftene ved kompensasjonsordningen.

Hydrogen er som nevnt tatt inn som kompensasjonsberettiget produksjon i de nye retningslinjene. Norge står overfor en potensielt stor hydrogensatsing i årene fremover, særlig basert på elektrolyse, og denne produksjonen er både fleksibel og svært kraftkrevende. Det er en rekke planlagte prosjekter for hydrogenproduksjon. Et stort hydrogenprosjekt vil kunne ha et årlig kraftforbruk på 4TWh. Dersom et prosjekt av denne størrelsen starter i 2025 vil dette øke kostnadene ved ordningen med i størrelsesorden 5 mrd. over perioden 2025-2030 (gitt like forutsetninger som totalanslaget). Regjeringen beskriver i sitt hydrogenveikart en ambisjon på kort sikt, det vil si fram mot 2025, om å etablere ett til to industriprosjekter med tilhørende hydrogenproduksjon.

⁸ I kostnadsestimatene er det lagt til grunn at Hydro vil få kompensasjon for kraften knyttet til Røldal-Suldal-kraftverkene etter 2022, som følge av at disse kraftverkene har hjemfall til staten i slutten av 2022. Det må understrekes at Hydros rett til CO₂-kompensasjon for kraften fra Røldal-Suldal-kraftverkene vil bero på om Hydro oppfyller vilkårene for CO₂-kompensasjon etter en konkret vurdering på søknadstidspunktet.

Underveis i perioden vil CO₂-utslippsfaktoren bli beregnet på ny. Det er ventet et større innslag av fornybar energi i Europa på dette tidspunktet, og kvotepris-innslaget i strømprisen vil derfor trolig bli noe mindre. Hvor mye er usikkert, men trolig vil dette bidra til noe reduserte statlige utgifter ved ordningen.

Det er som nevnt lagt opp til at retningslinjene kan revideres frem mot 2030, noe som potensielt kan innskrenke ordningen og medføre lavere kostnader for staten og redusert kompensasjon for de støtteberettigede bedriftene.