



## STORTINGET

# Innst. 57 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 101 S (2017–2018)

---

**Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av nye tilpasninger til forordning (EU) nr. 1031/2010 om auksjonering av klimakvoter, og inngåelse av to avtaler med Kommisjonen om tilknytning til EUs avtaler om felles tildeling av kontrakter for å anskaffe felles auksjonsplattformer og auksjonsovervåker**

---

Til Stortinget

## 1. Sammendrag

### 1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet har sammen med representanter fra Island og Liechtenstein fremforhandlet to tilknytningsavtaler med Kommisjonen om at EFTA-statene skal bli parter i to avtaler mellom Kommisjonen og EUs medlemsstater om felles tildeling av kontrakter for å anskaffe felles auksjonsplattformer for auksjonering av klimakvoter og felles auksjonsovervåker (såkalte Joint Procurement Agreements, JPA-avtaler). Det er også utarbeidet utkast til en EØS-komiteebeslutning om tilpasninger i EØS-avtalens vedlegg XX, pkt. 21a1a til kommisjonsforordning (EU) nr. 1031/2010 om auksjonering av klimakvoter (auksjonsforordningen), som tilrettelegger for at EFTA-statene kan bli parter i de to innkjøpsavtalene og delta i ordningene.

Deltakelse i EØS-komiteebeslutningen og inngåelse av de to tilknytningsavtalene antas å være en sak av særlig stor viktighet. Stortinget må derfor gi sitt samtykke i henhold til Grunnloven § 26 annet ledd.

Utkast til EØS-komiteebeslutning og tilknytningsavtaler er til behandling i EUs organer og i de to andre EFTA-statene. For at Norge ikke skal forsinke ikrafttredelsen av EØS-komiteebeslutningen og avtalene, legges det opp til at Stortingets samtykke innhentes før beslutningen er fattet i EØS-komiteen og avtalene undertegnet. Det vil dermed ikke være nødvendig for Norge å ta forbehold om konstitusjonelle prosedyrer ved beslutning i EØS-komiteen eller ved undertegning av avtalene. Det er ikke ventet at det vil bli vesentlige endringer i den endelige beslutningen i EØS-komiteen eller avtalene. Dersom den endelige EØS-komiteebeslutningen eller avtalene skulle avvike vesentlig fra utkastene som er lagt frem i denne proposisjonen, vil saken bli lagt frem for Stortinget på nytt.

I tillegg til å tilrettelegge for at EFTA-statene kan bli parter i de to innkjøpsavtalene, omfatter utkastet til EØS-komiteebeslutning innlemmelse av kommisjonsforordning (EU) nr. 2017/1902 om endring av auksjonsforordningen. Denne rettsakten innebærer en teknisk gjennomføring av europaparlaments- og rådsbeslutning (EU) 2015/1814 om markedsstabilitetsreserven og handler om valg av auksjonsplattform for Storbritannia. Rettsakten medfører ingen rettslige, administrative eller økonomiske konsekvenser for Norge.

Utkast til EØS-komiteebeslutning i engelsk originaltekst og uoffisiell norsk oversettelse, samt tilknytningsavtalene og innkjøpsavtalene i engelsk originaltekst med oversettelse til norsk, følger som trykte vedlegg til proposisjonen.

### 1.2 Generelt om EUs system for auksjon av klimakvoter

Norge inngår som en integrert del av EUs klimakvotestystem (EU ETS) ved at det harmoniserte regelverket

på dette området er innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XX. EUs kvotedirektiv (2003/87/EF) med tilhørende bestemmelser er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder for norske kvotepliktige bedrifter på lik linje med EUs kvotepliktige bedrifter. Ifølge kvotedirektivet skal auksjonering være det grunnleggende prinsippet for fordeling av kvoter til kvotepliktige bedrifter. Det innebærer at kvoter som ikke blir tildelt vederlagsfritt til kvotepliktige bedrifter, skal selges i markedet til høystbydende gjennom auksjonsprinsippet. I henhold til kvotedirektivet skal kvoter som ikke tildeles vederlagsfritt, auksjoneres i det europeiske markedet slik at alle kvotene blir gjort tilgjengelig for de kvotepliktige virksomhetene.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 1031/2010 (auksjonsforordningen) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteebeslutning nr. 152/2012 den 26. juli 2012, sammen med revidert kvotedirektiv (2009/29/EF) og en rekke andre rettsakter om kvotesystemet, jf. Prop. 77 S (2011–2012). Auksjonsforordningen etablerer en metode for auksjonering av kvotene. Kvotene som skal selges, fordeles mellom EUs medlemsstater i tråd med artikkel 10 i kvotedirektivet. For perioden 2013–2020 har Kommisjonen fastsatt Norges andel av totalt salgsvolum i EU til om lag 0,75 pst. Forordningen gir medlemsstatene valget mellom å etablere egne plattformer for separat auksjonering av egne kvoter, eller en felles plattform for felles auksjonering. Auksjonsforordningen krever også et minimum volum i hver auksjon på 3,5 millioner kvoter. For Norges del, med et relativt lite årlig auksjonsvolum, ble valget av felles auksjonering på felles plattform den mest kostnadseffektive løsningen. For dette formålet har medlemsstatene sammen med Kommisjonen inngått to avtaler om felles innkjøp (JPA), som ligger til grunn for innkjøp av henholdsvis felles auksjonsplattform (JPACAP) og auksjonsovervåker (JPAAM).

EØS-komiteebeslutningen som innlemmet auksjonsforordningen i EØS-avtalen, slår fast at EFTA-statene fra 2013 skal auksjonere sine klimakvoter sammen med EUs medlemsstater på den felleseuropeiske auksjonsplattformen, og at auksjonene skal overvåkes av en felleseuropeisk auksjonsovervåker. EFTA-statenes deltakelse i de felles innkjøpsavtalene ble ikke diskutert i forbindelse med EØS-komiteebeslutningen. Forordningen som da gjaldt for EUs budsjett, var til hinder for felles innkjøp med stater utenfor EU.

Samtidig som Norge startet prosessen med å inngå egen kontrakt med den felleseuropeiske auksjonsplattformen i tråd med EØS-komiteebeslutningen, endret EU budsjettforordningen slik at den åpnet for felles innkjøp med EFTA-statene. Deretter ba EU EFTA-statene om å slutte seg til de felles innkjøpsavtalene.

Det har tatt tid å avklare bakgrunnen for EUs krav og konsekvensene for Norge og de øvrige EFTA-statene av å slutte seg til avtalene. I november 2015 ble det klart at Kommisjonen bare aksepterer felles auksjonering på

felles plattform dersom EFTA-statene slutter seg til de felles innkjøpsavtalene. Tilknytning er dermed eneste mulighet for å komme i gang med salget av Norges klimakvoter sammen med EU-statene på en felles auksjonsplattform.

På grunn av uenigheten om vilkårene for EFTA-statenes auksjonering av sine kvoter sammen med de øvrige EU-medlemsstatene på den felles auksjonsplattformen har Norge hittil ikke kommet i gang med auksjoneringen av klimakvoter.

### 1.3 Nærmere om de to tilknytningsavtalene

De to tilknytningsavtalene som skal inngås mellom EFTA-statene og Kommisjonen, legger opp til at EFTA-statene skal kunne bli parter i to felles innkjøpsavtaler (JPA-avtaler); innkjøpsavtalen om felles tildeling av kontrakter for å anskaffe felles auksjonsplattformer for auksjonering av klimakvoter, som er inngått mellom Kommisjonen og de av EUs medlemsstater som har valgt løsningen med felles auksjonsplattform, og innkjøpsavtalen om felles tildeling av kontrakter for å anskaffe felles auksjonsovervåker, som er inngått mellom Kommisjonen og alle EUs medlemsstater.

### 1.4 Nærmere om de to avtalene for felles innkjøp av auksjonsplattformer (JPACAP) og auksjonsovervåker (JPAAM)

De felles innkjøpsavtalene regulerer hvordan partene i fellesskap skal inngå kontrakter med auksjonsplattformer og auksjonsovervåker, forvaltningen av inngåtte kontrakter, rettslige skritt ved manglende overholdelse av forpliktelsene i avtalene og avgjørelse av eventuelle tvister mellom partene.

Avtalen om felles innkjøp av auksjonsplattformer er inngått mellom Kommisjonen på vegne av EU og de av EUs medlemsstater som har valgt løsningen med felles auksjonsplattform. Avtalen om felles innkjøp av auksjonsovervåker er inngått av Kommisjonen og alle medlemsstatene i EU.

### 1.5 Forholdet til Grunnloven

EØS-komiteebeslutningen om nye tilpasninger til auksjonsforordningen og tilknytningsavtalene vil innebære at Kommisjonen vil opptre på Norges vegne som part i kontrakten med plattformen ved eventuelle tvister med kontraktspart om overholdelse av kontrakt og erstatningsansvar i den forbindelse, eller eventuelle erstatnings søksmål som måtte oppstå utenfor kontrakt med andre enn avtalepartene.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert avtalen om felles innkjøp av auksjonstjenester i forhold til Grunnloven og viser til at Kommisjonen gis myndighet til å opptre på vegne av den norske staten innen rammene av innkjøpsavtalen, og at EU-domstolen på nærmere vilkår gis myndighet til å løse

tvister der den norske staten er part. Lovavdelingen vurderer at dette ikke innebærer overføring av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning overfor private.

Lovavdelingen konkluderte 20. april 2016 (saksnummer 16/2013) med at tilknytning til avtalen om felles innkjøp av auksjonstjenester kan skje med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd. Ettersom avtalen om felles innkjøp av auksjonsovervåker har tilsvarende innhold, anses denne vurderingen dekkende også når det gjelder tilknytning til denne avtalen.

### 1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i utgangspunktet ingen ytterligere økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Norge ved ny tilpasning til auksjonsforordningen eller ved tilknytning til de felles innkjøpsavtalene. Deltaelse i organene under de felles innkjøpsavtalene kan skje innenfor eksisterende budsjettammer.

Forsinkelsene med å komme i gang med auksjonering av klimakvoter betyr at det for perioden 2013–2018 har akkumulert seg totalt 41 millioner kvoter. Kvotepriisen har steget vesentlig det siste året, og basert på dagens kvotepris i markedet er verdien av usolgt kvotemengde anslått til om lag 6 mrd. kroner. Ytterligere 12–13 millioner kvoter er planlagt auksjonert i 2019 og 2020.

### 1.7 Konklusjon og tilråding

For å komme i gang med auksjonering av Norges andel av klimakvotene i EUs kvotesystem må Norge komme til enighet om vilkårene for auksjonering av disse sammen med de øvrige EU-medlemsstatenes kvoter på den felles auksjonsplattformen.

Det følger av EØS-avtalens institusjonelle oppbygning, den såkalte to-pilarstrukturen, at den type kompetanse som Kommisjonen og EU-domstolen gis overfor medlemsstatene, i utgangspunktet skal tilligge et EFTA-organ for EFTA-statene. I denne saken er det i hovedsak inngåelsen av tilknytningsavtalene som vil medføre at Kommisjonen og EU-domstolen får slik kompetanse også overfor Norge. Det legges ikke opp til at disse avtalene skal innlemmes i EØS-avtalen, men det er naturlig å legge samme utgangspunkt til grunn all den tid avtalene inngås for å følge opp EØS-komiteebeslutningen knyttet til auksjonsforordningen. EØS-avtalen åpner for at to-pilarstrukturen kan fravikes i særskilte tilfeller etter en konkret vurdering. I denne saken er vurderingen at Kommisjonens og EU-domstolens rolle etter tilknytningsavtalene gjelder på et svært begrenset sakfelt.

Felles auksjonering på felles plattform er en kostnadseffektiv løsning. Tilknytning til de to avtalene mellom Kommisjonen og EUs medlemsstater om felles innkjøp av henholdsvis auksjonsplattform og auksjonsovervåker vil videre gi større mulighet for innflytelse og ivaretagelse av Norges interesser. Tilknytning inne-

bærer at EFTA-statene får delta fullt ut i prosedyrene for anskaffelse av den felleseuropeiske auksjonsplattformen og auksjonsovervåkeren, samt inngåelse og forvaltning av kontraktene med disse, men uten å ha stemmerett.

Det norske akkumulerte auksjonsvolumet er relativt lite sammenliknet med samlet europeisk auksjonsvolum. Dersom salget av de norske kvotene kommer i gang tidlig i 2019, vil kvotene bli spredd jevnt på alle auksjonene det samme året. Økningen i salgsvolum per auksjon vil være såpass liten at det vil ha begrenset påvirkning på prisen i markedet.

Det vil ikke være mulig for Norge å holde tilbake eller slette de aktuelle kvotene. Det norske volumet er en del av det samlede auksjonsvolumet i EU ETS for perioden 2013–2020. Disse kvotene skal i henhold til regelverket gjøres tilgjengelig for de kvotepliktige virksomhetene. Selv om det norske volumet kommer til markedet sent i perioden, endrer det ikke ambisjonsnivået i kvotesystemet, som defineres av samlet antall kvoter som gjøres tilgjengelig for virksomhetene over hele perioden.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Else-May Botten, Espen Barth Eide, Hege Haukeland Liadal og Runar Sjøstad, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Renate Sølverson, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Gisle Meininger Saudland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, viser til at Klima- og miljødepartementet sammen med representanter fra Island og Liechtenstein har fremforhandlet to tilknytningsavtaler med Kommisjonen om at EFTA-statene skal bli parter i to avtaler mellom Kommisjonen og EUs medlemsstater om felles tildeling av kontrakter for å anskaffe felles auksjonsplattformer for auksjonering av klimakvoter og felles auksjonsovervåker (Joint Procurement Agreements, JPA-avtaler). Komiteen mener at klimakvotesystemet er et viktig verktøy for å nå mål om reduksjon av utslipp i henhold til Kyotoprotokollen og Paris-avtalen.

Komiteen viser til at auksjonsforordning (EU) 1031/2010 sammen med det reviderte kvotedirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen i juli 2012, og at ifølge kvotedirektivet skal auksjonering være det grunnleggende prinsippet for fordeling av klimakvoter til kvotepliktige bedrifter. Norge inngår dermed som en integrert del av

EUs klimavotesystem (EU ETS), og EUs kvotedirektiv (2003/87/EF) gjelder for norske kvotepliktige bedrifter på lik linje med EUs kvotepliktige bedrifter. Kvoter som ikke blir tildelt gratis til kvotepliktige bedrifter, skal fra 2013 selges i markedet på en felleseuropeisk auksjonsplattform. Komiteen merker seg at i henhold til det reviderte kvotedirektivet har Norge ikke anledning til å slette eller holde tilbake disse kvotene, men på grunn av uenighet om vilkår for tilknytning til den felles auksjonsplattformen har Norge ikke kommet i gang med auksjoneringen av sine klimakvoter.

Komiteen viser til at rask behandling av forslaget er viktig for at Norge kan komme i gang med salget av sine klimakvoter tidlig i 2019, og at det legges opp til at Stortingets samtykke innhentes før beslutningen er fattet i EØS-komiteen og avtalene undertegnet. Det vil dermed ikke bli nødvendig for Norge å ta forbehold om konstitusjonelle prosedyrer ved beslutning i EØS-komiteen eller ved undertegning av avtalene. Komiteen fremhever at dersom den endelige EØS-komiteebeslutningen eller avtalene skulle fravike vesentlig fra utkastene som er lagt frem i denne proposisjonen, vil saken bli fremlagt for Stortinget på nytt.

Komiteen merker seg at deltakelse i EØS-komiteebeslutningen og inngåelse av de to tilknytningsavtalene antas å være en sak av særlig stor viktighet, og at Stortinget derfor må gi sitt samtykke i henhold til Grunnloven § 26 annet ledd.

Komiteen ønsker å påpeke at auksjonsforordningen gir medlemsstatene valget mellom å etablere egne plattformer for separat auksjonering, eller en felles plattform for felles auksjonering. Norge har et relativt lite årlig auksjonsvolum, og en felles auksjonering på felles plattform gir den mest kostnadseffektive løsningen. Videre merker komiteen seg at det i november 2015 ble klart at Kommisjonen bare aksepterer felles auksjonering på felles plattform dersom EFTA-statene slutter seg til de felles innkjøpsavtalene, og at tilknytning dermed er den eneste muligheten for å komme i gang med salg av Norges klimakvoter sammen med EU-statene på en felles auksjonsplattform.

Komiteen merker seg at det på grunn av forsinkelser med å komme i gang med salg av norske klimakvoter har akkumulert seg totalt 41,4 millioner usolgte kvoter, i tillegg til at det er planlagt solgt 5,4 millioner kvoter i 2019. Inntekten fra salg av kvoter er i statsbudsjettet for 2019 anslått til 6,7 mrd. kroner. Ko-

mitéen merker seg at kvoteprisen har steget betydelig det siste året. Den videre utviklingen i kvoteprisen er usikker, og små bevegelser i prisen vil gi store utslag i inntektene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener Norge selv må bestemme sine budsjetter, men mener det er riktig at økte inntekter fra miljøavgifter følges opp av økt satsing og tilrettelegging for å leve miljøvennlig. Dette gjør Sosialistisk Venstreparti selv i sine alternative budsjetter.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne vil understreke at formålet med dagens kvotesystem er å kutte klimagassutslipp. Dette medlem mener at ved salg av klimakvoter i EUs klimavotesystem (EU ETS) skal inntektene gå direkte til ekstraordinære tiltak for å redusere innenlands klimagassutslipp.

### 3. Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Komiteens utkast til innstilling ble 6. november oversendt til utenriks- og forsvarskomiteen for uttalelse.

Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler følgende i brev av 14. november 2018:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til energi- og miljøkomiteens utkast til innstilling til Prop. 101 S (2017–2018) og har ingen ytterligere merknader.»

### 4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av nye tilpasninger til forordning (EU) nr. 1031/2010 om auksjonering av klimakvoter, og inngåelse av to avtaler med Kommisjonen om tilknytning til EUs avtaler om felles tildeling av kontrakter for å anskaffe felles auksjonsplattformer og auksjonsovervåker.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 15. november 2018

**Ketil Kjenseth**

leder og ordfører