

Innhold

1. Innledning.....	7
1.1. Bakgrunn for forskriftsendringene	7
1.2. Avgrensninger og fremstillingen videre.....	8
2. Hovedinnhold i de nye reguleringene fra EU.....	8
2.1. Sentrale endringer for maritim transport – endringer i klimakvotedirektivet	8
2.1.1. Ny aktivitet i EUs klimakvotesystem.....	8
2.1.2. Omfang av kvoteforpliktelsen	9
2.1.3. Administrering av skipsoperatører	10
2.1.4. Tvangstiltak ved mislighold av plikten til å svare kvoter.....	10
2.2. Sentrale endringer for maritim transport – endringer i MRV-forordningen..	11
2.2.1. Utvidet virkeområde og forsterkede krav	11
2.2.3. Administrerende myndighet i MRV-forordningen.....	12
2.3. Sentrale endringer for anlegg – endringer i klimakvotedirektivet	13
2.3.1. Virkeområdet for anlegg endres.....	13
2.3.2. Særlig om endringer i rettslig rammeverk for vederlagsfri tildeling til anlegg	15
2.4. Sentrale endringer som gjelder luftfart – endringer i klimakvotedirektivet ..	18
2.4.1. Mindre justering i virkeområdet for luftfart – unntaket for flygninger knyttet til offentlig tjenesteyting utvides.....	19
2.4.2. Unntaket for kvoteplikt mv. for flygninger inn og ut av EØS-området forlenges til ut 2026.....	19
2.4.3. Unntaket for kvoteplikt mv. for flygninger knyttet til fjerntliggende regioner innskrenkes.....	20
2.4.4. Regler for vederlagsfri tildeling i 2024 og 2025	20
2.4.5. Øvrige endringer for luftfart som ikke foreslås gjennomført i norsk rett i denne høringen.....	21
3. Behov for en større revisjon av klimakvoteforskriften	22
3.1. Inndeling av klimakvoteforskriften i fire deler	22

3.2. Utfordringer med uavklarte rettsregler.....	22
3.3. Lovtekniske valg.....	23
3.4. Endring av begreper gjennomgående i regelverket.....	23
3.4.1. Fra "forurensningsmyndigheten"/"Miljødirektoratet" til "klimakvotemyndigheten" eller "registermyndigheten"	23
3.4.2. Etablering av anleggsbegrepet i klimakvoteforskriften	24
3.4.3. Fra "den kvotepliktige" til "operatør" o.l.	24
4. Vurderinger og forslag til endringer i klimakvoteforskriften og miljøsikkerhetsforskriften	25
4.1. Kapittel 1. Innledende bestemmelser.....	25
4.1.1. Ny overskrift og nytt innhold i kapittel 1	25
4.1.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	25
4.2. Kapittel 1A. Luftfartøys- og skipsoperatører under norsk administrasjon	37
4.2.1. Overordnet om nytt kapittel 1A.....	37
4.2.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	37
4.3. Kapittel 2. Overvåking, rapportering, verifikasjon og akkreditering	39
4.3.1. Overordnet om endringer i kapittel 2	39
4.3.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	39
4.4. Kapittel 3. Industri. Tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2013-2020	43
4.5. Kapittel 4. Anlegg. Tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030	44
4.5.1. Overordnet om endringer i kapittel 4.....	44
4.5.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	44
4.6. Kapittel 6. Luftfart. Tildeling av vederlagsfrie kvoter	50
4.6.1. Overordnet om endringer i kapittel 6	50
4.6.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	50
4.7. Kapittel 7. Det norske registeret for klimakvoter	52
4.7.1. Overordnet om endringer i klimakvoteforskriften kapittel 7.....	52
4.7.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	52

4.8. Kapittel 9. Gebyr	53
4.8.1. Overordnet om endringer i kapittel 9	53
4.8.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	53
4.9. Kapittel 10. Generelle bestemmelser.....	54
4.9.1. Overordnet om endringer i kapittel 10.....	54
4.9.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	55
4.10. Kapittel 11. Luftfart. Bestemmelser for den markedsbaserte mekanismen ICAO CORSIA	57
4.11. Kapittel 11A. Maritim transport. Overvåking og rapportering av klimagassutslipp utenfor EUs klimakvotesystem	57
4.11.1. Overordnet om kapittel 11A	57
4.11.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene	57
4.12. Kapittel 13. Felles bestemmelser for del I og II.....	59
4.12.1. Overordnet om kapittel 13.....	59
4.12.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene.....	59
4.13. Endringer i forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger	61
5. Konsekvenser av forskriftsendringene	61
5.1. Konsekvenser knyttet til maritim transport.....	62
5.1.1 Maritim transportaktivitet som blir inkludert i EUs klimakvotesystem	62
5.1.2. Maritim transport Overvåking og rapportering av klimagassutslipp utenfor EUs klimakvotesystem.....	70
5.1.3. Berøringsflate mot andre virkemidler for skipsfarten i Norge	72
5.2. Konsekvenser knyttet til anlegg.....	74
5.2.1. Anlegg må ikke ha utslipp for å være omfattet av EUs klimakvotesystem	74
5.2.2. Endringer knyttet til biomasse i vedlegg 1 til klimakvotedirektivet	74
5.2.3. Anleggsoperatører med anlegg under kapasitetsgrensen på 20 MW kan velge at anlegget skal være i EUs klimakvotesystem.....	75

5.2.4. Endring i noen av aktivitetene som er omfattet av EUs klimakvotestystem	75
5.2.5. Avfallsforbrenningsanlegg skal overvåke og rapportere utslipp av CO ₂	76
5.2.6. Endringer i regler om tildeling av vederlagsfrie kvoter	78
5.3. Konsekvenser knyttet til luftfart.....	81
5.4. Endring i gebyrer.....	82

Utkast til høring av forslag om endringer i klimakvoteforskriften og miljøsikkerhetsforskriften

Miljødirektoratet foreslår endringer i klimakvoteforskriften. Forslaget er en oppfølging av forslag til endringer i klimakvoteloven, som har vært på høring med høringsfrist 16. august 2023. Det norske klimakvotereguleringssystemet foreslås endret for å gjennomføre direktiv (EU) 2023/959 og (EU) 2023/958 om endringer i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet) og forordning (EU) 2023/957 om endringer i forordning (EU) 2015/757 (MRV-forordningen) i norsk rett. Forslag til endringer i klimakvoteforskriften supplerer forslag til endringer i klimakvoteloven.

Forslaget angir det nærmere virkeområdet for klimakvoteloven og EUs klimakvotesystem på maritim transportaktivitet, og gir regler for hvilke skipsoperatører som skal administreres av norske myndigheter. Videre foreslås det regler for overvåking og rapportering av utslipp fra maritim transportaktivitet som er utenfor EUs klimakvotesystem. Endringene vil medføre store økonomiske konsekvenser for skipsoperatørene knyttet til overvåking, rapportering og kvoteplikt. Kostnadene knyttet til kvoteplikt forventes å overføres nedover i verdikjeden. Offentlige myndigheter vil videre få betydelig økt administrativ byrde ved å følge opp den nye sektoren og håndheve regelverket.

Forslaget utvider klimakvotelovens og EUs klimakvotesystem sin anvendelse for industri- og kraftproduksjon, ved at lav- og nullutslippsteknologier blir omfattet. Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall vil bli omfattet av klimakvotelovens regler for overvåking, rapportering og verifikasjon av utslippene. Vi foreslår videre endringer i reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter til anlegg. De nye reglene for anlegg vil føre til økt administrativ byrde for anleggsoperatører som blir berørt knyttet til overvåking og rapportering av utslipp, og søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Samlet sett vurderer vi at byrden blir relativt stor for anleggsoperatører som berøres av forslaget, og vil føre til vesentlig økt byrde for offentlige myndigheter.

Forslaget viderefører i hovedsak dagens virkeområde for luftfart frem til 2026. Det er foreslått nye regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter for 2024 og 2025. Tildeling til luftfartøysoperatører fases gradvis ut og det gis ikke tildeling av kvoter basert på historiske data etter 2025, noe som samlet sett vil gi økte kostnader for operatørene.

Ytterligere foreslår Miljødirektoratet endringer i klimavoteforskriften av strukturell og pedagogisk art, som er ment å bidra til en mer tydelig og klar forskrift for alle parter. Dette vil forenkle byrden for næringen til å forstå regelverket, og muligheten for å etterleve regelverket.

Som en følge av at inkorporasjonsbestemmelsen for MRV-forordningen foreslås flyttet til klimavoteforskriften, omfatter dette høringsnotatet også endringer i forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger (miljø sikkerhetsforskriften) § 12 a, som i dag inkorporerer forordningen.

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for forskriftsendringene

Norge har deltatt i EUs klimakvotesystem siden 2008. Systemet er en sentral del av den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser. Hovedprinsippet er at det settes et tak for de samlede utslippene i EØS ved at et visst antall kvoter er tilgjengelige i systemet, tilsvarende den mengden CO₂-ekvivalenter som kan slippes ut i henhold til fastsatte klimamål. EUs klimakvotesystem er rettslig forankret i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet) og en lang rekke utfyllende, underordnede rettsakter. Klimakvotedirektivet er gjennomført i norsk rett i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften.

Den 16. mai 2023 ble rettsaktene direktiv (EU) 2023/959 og (EU) 2023/958 om endringer i klimakvotedirektivet og forordning (EU) 2023/957 om endringer i forordning (EU) 2015/757 (MRV-forordningen) vedtatt. En sentral endring er at maritim transport inkluderes som en aktivitet som omfattes av EUs klimakvotesystem. Med endringene knyttes MRV-forordningen om overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp av klimagasser fra skip, til EUs klimakvotesystem. MRV-forordningen er i dag inntatt i norsk rett gjennom § 12a i miljøsikkerhetsforskriften, og er uten kobling til klimakvotedirektivet.

Samme dag som rettsaktene ble publisert i EUs Official Journal, sendte Miljødirektoratet, på vegne av Klima- og miljødepartementet, forslag til endringer i klimakvoteloven på høring. Innen høringsfristen 16. august var det kommet inn 18 høringsinnspill. Det generelle inntrykket fra høringen var bred støtte til forslag om endringer i klimakvoteloven. Lovendringsforslagene sørger for nødvendig utvidelse av virkeområdet, og andre nødvendige endringer for at klimakvoteloven kan gjennomføre endringene i klimakvotedirektivet og MRV-forordningen i norsk rett. Samtidig foreslås nye bestemmelser som skal sikre en mer robust og selvstendig klimakvotelov.

I dette høringsnotatet foreslår Miljødirektoratet en rekke endringer i klimakvoteforskriften som følger opp de foreslåtte endringene i klimakvoteloven. For maritim transport er forslagene utarbeidet i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet. Endringene skal:

- gjennomføre nye og endrede rettsregler fra klimakvotedirektivet
- flytte inkorporeringen av MRV-forordningen fra forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger til klimakvoteforskriften, og samtidig ta inn endringene i MRV-forordningen i norsk rett
- legge til rette for å inkorporere nye ventede rettsakter under klimakvotedirektivet

Samtidig foreslås det en rekke endringer av ikke materiell betydning for å sikre et mer oversiktlig og pedagogisk regelverk som tilgjengeliggjør EØS-retten på en god måte. Disse endringene er ikke nye rettsregler som må konsekvensutredes.

Rettsaktene om endringer i klimakvotedirektivet og MRV-forordningen må gjennomføres på kort tid om regelverket skal kunne tre i kraft i Norge samtidig som i EU. Forslag til endringer i klimakvoteforskriften må, i likhet med lovforslaget, høres før EFTA-statenes deltakelse i klimakvotereguleringen er avklart. Det legges til grunn som forutsetning for forslaget til endringer i klimakvoteforskriften, at Norge vil slutte seg til EUs endrede klimakvoteregulering på de områdene som gjennomføres i dette endringsforslaget.

1.2. Avgrensninger og fremstillingen videre

Klimakvotedirektivet endres ved direktiv (EU) 2023/958 og direktiv (EU) 2023/959, hvorav førstnevnte gjelder endringer som berører luftfart, og sistnevnte gjelder direktivet før øvrig. MRV-forordningen endres ved forordning (EU) 2023/957. I dette høringsnotatet følger vi opp endringene ved direktivene (EU) 2023/959 og (EU) 2023/958 og ved forordning (EU) 2023/957, som gjelder anlegg, luftfart og maritim transport. Det nye klimakvotesystemet for veitrafikk, bygg og ytterligere sektorer (ETS 2) er ikke behandlet i dette høringsnotatet.

Endringene i klimakvotedirektivet omhandler både rettsregler som må gjennomføres i norsk rett, og andre bestemmelser som ikke må gjennomføres i norsk rett. De bestemmelsene som ikke må gjennomføres i norsk rett, vil ikke bli omtalt nærmere.

En del endringer i klimakvotedirektivet er foreslått gjennomført som endringer i klimakvoteloven. Disse endringene i klimakvotedirektivet kommenteres ikke videre her.

I høringsnotatet punkt 2 gis det en innledende fremstilling av de sentrale endringene i klimakvotedirektivet og MRV-forordningen. I punkt 3 redegjør vi for endringsbehov i forskriften som er av overordnet karakter, i tillegg til utfordringer knyttet til prosess og struktur. I punkt 4 behandles de enkelte forslag til endringer i klimakvoteforskriften og miljøsikkerhetsforskriften, som følger av endret klimakvotedirektiv og MRV-forordning. Til slutt behandles i punkt 5 de økonomiske og administrative konsekvenser av forskriftsforslagene. Forslaget til forskriftstekst følger som vedlegg til høringsnotatet.

2. Hovedinnhold i de nye reguleringene fra EU

2.1. Sentrale endringer for maritim transport – endringer i klimakvotedirektivet

2.1.1. Ny aktivitet i EUs klimakvotesystem

Maritim transport kommer inn som en ny sektor i EUs klimakvotesystem fra 1. januar 2024, gjennom tilføyselsen av ny aktivitet nr. 30 i endring til vedlegg 1 i klimakvotedirektivet.

Utslipp av CO₂ fra skip med bruttotonnasje på 5 000 eller mer omfattes av klimakvoteloven når de transporterer passasjerer eller last for kommersielle formål, og reiser til, fra eller oppholder seg i anløpshavn i EØS-området.

Fra 2026 omfattes også utslipp av metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra disse aktivitetene, og fra 1. januar 2027 omfattes offshoreskip med bruttotonnasje 5000 eller mer.

Innen 31. desember 2026 skal EU-kommisjonen legge frem en rapport som redegjør for muligheter og konsekvenser av å innlemme stykkgodsskip og offshoreskip med bruttotonnasje mellom 400-4999 i EUs klimakvotesystem.

Virkeområdet for maritim transport reguleres i forslag til ny § 1-5.

2.1.2. Omfang av kvoteforpliktelsen

Utvidelsen av virkeområdet til EUs klimakvotesystem innebærer økte overvåkings- og rapporteringsforpliktelser, som følge av endringer i MRV-forordningen, se punkt 2.2. under. Den mest sentrale endringen er imidlertid at utslipp fra disse aktivitetene utløser kvoteplikt.

Omfanget av kvoteplikten er som følger:

- Utslipp fra reiser som skjer fra anløpshavn til anløpshavn innad i EØS-området og utslipp i anløpshavn i EØS-området utløser kvoteplikt på 100 prosent av utslippstallet.
- Utslipp fra skip som reiser mellom anløpshavn i EØS-området og anløpshavn utenfor EØS-området utløser kvoteplikt på 50 prosent av utslippstallet. Disse skipene har likevel krav om overvåking, rapportering og verifikasjon av alle utslipp som skjer i det geografiske virkeområdet.

Denne regelen følger av ny artikkel 3ga i klimakvotedirektivet.

I tillegg gir artikkel 3gb i klimakvotedirektivet en regel om at kvoteplikten ikke inntre for fullt fra 2024. For rapporteringsårene 2024 og 2025 er skipsoperatørens ansvar for å svare kvoter følgende:

- For rapporteringsåret 2024 skal det svares kvoter for 40 prosent av den kvotepliktige andelen av utslippstallet.
- For rapporteringsåret 2025 skal det svares kvoter for 70 prosent av den kvotepliktige andelen av utslippstallet.

Fra og med rapporteringsåret 2026 skal det svares kvoter for 100 prosent av den kvotepliktige andelen av utslippstallet.

For visse typer maritim transport reduseres omfanget av kvoteplikten ytterligere i artikkel 12 (3). I første omgang er dette aktuelt for skip med is-klasse, jf. artikkel 12 (3) bokstav e. Spesialregelen skyldes at denne skipstypens design gjør at de bruker mer drivstoff og har større utslipp enn skip konstruert for det åpne hav, samtidig som fornyelse av flåten og utvikling av ny teknologi som vil redusere utslippene fra denne typen skip tar tid, og trenger økonomisk støtte. Begrensningen i oppgjørsplikten er valgfri for skipsoperatøren.

Videre åpner artikkel 12 (3) bokstav b-d for ytterligere begrensninger som medlemsstatene kan anmode om, og EU-kommisjonen må godkjenne. Blant annet kan kvoteplikten bortfalle helt, frem til 31. desember 2030, for passasjerskip som har reiser fra øyer uten veiforbindelse med mindre enn 200.000 fastboende, dersom dette er noe den aktuelle staten ber om og får EU-kommisjonens godkjenning til. På tidspunktet for dette høringsnotatet er det ikke avklart om noen av medlemsstatene vil be om eller få slike unntak, heller ikke Norge. Eventuelle unntak må søkes inn til EU-kommisjonen av de ulike medlemsstatene. Informasjon om eventuelle unntak som kan vurderes å oppfylle kriteriene til EU, kan gis som innspill i denne høringen.

Omfang av kvoteplikten og de nevnte artikler gjennomføres i forslag til ny § 1-5a.

2.1.3. Administrering av skipsoperatører

Utslipp fra maritim transport både i og til og fra EØS omfattes av EUs klimakvotesystem, uavhengig av om den enkelte ansvarlige skipsoperatøren eller dets skip er registrert i EØS. Introduksjonen av maritim transport medfører, i likhet med luftfart, behov for en bestemmelse som regulerer hvilke land som skal administrere den enkelte skipsoperatøren.

Artikkel 3gf i klimakvotedirektivet oppstiller kriterier for hvilken administrerende stat de enkelte skipsoperatørene skal tilordnes:

- medlemsstaten der skipsoperatøren er registrert
- medlemsstaten som de siste fire rapporteringsårene har flest anløp fra skipsoperatøren dersom skipsoperatøren er registrert utenfor EØS
- medlemsstaten hvor skipsoperatørens skip har sitt første anløp, dersom skipsoperatøren ikke er registrert i EØS og ikke de siste fire rapporteringsårene har hatt anløp i EØS

EU-kommisjonen skal innen 1. februar 2024 utarbeide og publisere en liste over hvilke skipsoperatører hvert land vil få ansvaret for å administrere, basert på de nevnte kriteriene og historiske data om reiser fra skip under ikke-EØS registrerte skipsoperatører.

Artikkelen foreslås gjennomført i klimakvoteforskriften § 1A-2.

2.1.4. Tvangstiltak ved mislighold av plikten til å svare kvoter

Klimakvotedirektivet artikkel 16 (11a) er en spesialreaksjonsbestemmelse for maritim transport. Dersom skipsoperatøren de siste to foregående rapporteringsårene ikke har gjort opp forpliktelsen til å svare kvoter, kan bestemmelsen om tvangstiltak benyttes.

Bestemmelsen oppstiller en regel som gir kompetanse til å handle overfor alle skip under den misligholdende skipsoperatørens ansvar. Medlemsstatene kan bortvise utenlandske skip fra egen havn og tilbakeholde norske skip i norsk havn. Bestemmelsen gir, i tillegg til kompetansen til å velge å utøve myndighet, en plikt til å utøve myndighet i solidaritet dersom en annen medlemsstat har benyttet seg av sin kompetanse.

Bestemmelsen åpner for å utøve tvangstiltak overfor alle skip under skipsoperatørens ansvar, og skiller seg dermed fra regelen om tvangstiltak for skip i MRV-forordningen artikkel 20 tredje ledd, som går på det enkelte skip, og ikke alle skip under skipsoperatørens ansvar. Regelen i MRV-

forordningen gjelder manglende overvåking og rapportering de to foregående rapporteringsårene, se punkt 2.2 under.

Artikkel 16 (11a) foreslås gjennomført i klimavoteforskriften § 10-1.

2.2. Sentrale endringer for maritim transport – endringer i MRV-forordningen

MRV-forordningen om overvåking, rapportering og verifikasjon endres som følge av at maritim transport skal inn i EUs klimavotesystem fra 1. januar 2024. Det medfører forsterkede overvåkings- og rapporteringsforpliktelser for de som allerede er underlagt MRV-forordningen og som vil omfattes av EUs klimavotesystem. Samtidig utvides forordningens virkeområde til nye maritime transportaktiviteter, som med det får krav til overvåking, rapportering og verifikasjon for første gang, men i første omgang ingen forpliktelse til å svare kvoter.

2.2.1. Utvidet virkeområde og forsterkede krav

Gjeldende MRV-forordning omfatter kun skip med bruttotonnasje over 5000 som reiser til, fra eller oppholder seg i anløpshavn i EØS-området. Med endringen vil også skip med bruttotonnasje 5000 akkurat omfattes, i tillegg til at det presiseres at formålet med reisen må være transport av passasjerer eller last for kommersielle formål, jf. artikkel 2 (1). Endringen får virkning fra 1. januar 2024.

Videre utvides virkeområdet til å omfatte stykkgodsskip med bruttotonnasje mellom 400-4999, og offshoreskip med bruttotonnasje 400 og over fra 1. januar 2025, jf. artikkel 2 (1a) og 2 (1b). Innen 31. desember 2024 skal EU-kommisjonen vurdere om ytterligere skipstyper med bruttotonnasje mellom 400-4999 skal inkluderes i virkeområdet til MRV-forordningen, jf. artikkel 22a.

Skip med bruttotonnasje 5000 eller mer omfattes også av virkeområdet til EUs klimavotesystem. Som en følge av at disse aktivitetene omfattes av EUs klimavotesystem, utvides MRV-forordningens materielle regler med nye krav. De nye kravene gjelder som den store hovedregel for alle som omfattes av virkeområdet til MRV-forordningen:

- Overvåkings- og rapporteringsforpliktelse omfatter også utslipp av metan (CH₄) og lystgass (N₂O), jf. artikkel 2 (1c).
- Skipsoperatøren skal levere inn overvåkingsplan for hvert skip, jf. artikkel 6 (6) og 6 (7). Overvåkingsplanene for skipene som også omfattes av EUs klimavotesystem må godkjennes, jf. artikkel 6 (8)¹.

¹ Artikkel 6 (8) første setning har en noe uklar ordlyd når det gjelder krav til godkjenning av overvåkingsplan, og om dette kun gjelder overvåkingsplaner for skip som omfattes av EUs klimavotedirektiv, eller alle skip som omfattes av MRV-

- Skipsoperatør skal sende inn endringer i overvåkingsplan til godkjenning av verifikatør, jf. artikkel 7 (4). Endringer i overvåkingsplaner for skip som omfattes av EUs klimakvotesystem skal godkjennes av administrerende myndighet, jf. artikkel 7 (5).
- Dersom skipsoperatør skiftes ut i løpet av rapporteringsåret, skal skipsoperatør levere en verifisert utslippsrapport som dekker perioden under dets ansvar, jf. artikkel 11 (2).
- Skipsoperatøren skal levere en verifisert aggregert utslippsrapport på selskapsnivå, som inkluderer utslipp fra alle skip under skipsoperatørens ansvar som omfattes av EUs klimakvotesystem, jf. artikkel 11a.
- Skip som ikke oppfyller overvåkings- og rapporteringsforpliktelsene de foregående to rapporteringsårene kan ilegges tvangstiltak, jf. artikkel 20 (3). Om en annen medlemsstat har ilagt slike tvangstiltak, plikter Norge å reagere overfor skipet i tråd med artikkel 20 (3).

I tillegg til disse nye forpliktelsene, vil skipsoperatører med stykkgodsskip med bruttotonnasje mellom 400-4999, og offshoreskip med bruttotonnasje 400 og over for første gang måtte levere utslippsrapport for hvert skip årlig, jf. artikkel 11 (1).

2.2.3. Administrerende myndighet i MRV-forordningen

Skipsoperatør som får forpliktelser i henhold til MRV-forordningen, må forholde seg til en medlemsstat som administrerende myndighet. Dette er nytt. I dagens system har ikke skipsoperatøren forpliktelser som må gjøres opp overfor noen administrerende myndighet, men oppfyller i stedet sine forpliktelser ved å få overvåkingsplaner og rapporter verifisert.

Systemet er det samme som er oppstilt for maritim transport i klimakvotedirektivet, og definisjonen av administrerende myndighet i MRV-forordningen henviser til klimakvotedirektivet artikkel 3gf som angir kriteriene for hvem som er administrerende stat for den enkelte skipsoperatør, se punkt 2.1.3. Selv om skipsoperatørene er pliktsubjekt og svarer til administrerende myndighet, er skipsoperatøren nødvendigvis avhengig av at det enkelte skip bidrar til at forpliktelsene kan oppfylles.

MRV-forordningen artikkel 19 pålegger flaggstatsmyndigheten å sørge for nødvendige tiltak for å sikre overholdelse av krav i forordningen, for skip under eget flagg. For oppfyllelsen av EUs klimakvotesystem, er derimot administrerende myndighet pålagt å sørge for skipsoperatørens overholdelse av regelverket i henhold til klimakvotedirektivet artikkel 3g. Det er ikke nærmere beskrevet hvordan oppfølgingspliktene som ligger på administrerende myndighet og på flaggstatsmyndighet i det to rettsaktene skal avgrenses mot hverandre.

forordningens virkeområde. Vi har bedt EU-kommisjonen om en klargjøring, som opplyser om at kravet til godkjent overvåkingsplan kun gjelder skip som omfattes av EUs klimakvotedirektiv.

2.3. Sentrale endringer for anlegg – endringer i klimakvotedirektivet

2.3.1. Virkeområdet for anlegg endres

Det rettslige systemet for anlegg i EUs klimakvotesystem er i stor grad uendret, men det er gjort endringer i virkeområdebestemmelsen og flere andre bestemmelser av betydning for hvem som omfattes av systemet.

Utslipp av klimagasser er ikke lengre en forutsetning for å omfattes av EUs klimakvotesystem

Ordet "utslipp" tas ut av artikkel 2 om virkeområde i klimakvotedirektivet. Dermed er det ikke lenger en forutsetning for å omfattes av EUs klimakvotesystem at anlegg har utslipp av klimagasser². Konsekvensen av dette er at anlegg med aktivitetene i vedlegg 1 til klimakvotedirektivet blir en del av EUs klimakvotesystem, selv om de ikke har utslipp som det må svares kvoter for. Bakgrunnen for regelen er at disse anleggene skal få tilgang til å søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Klimakvotedirektivet krever videre at de anlegg som omfattes av systemet, og som ikke har utslipp av klimagasser, må ha en tillatelse. Etter det vi forstår er årsaken til dette at konto i klimakvoteregisteret er betinget av en tillatelse for denne sektoren. Konto i klimakvoteregisteret er en forutsetning for å kunne motta tildeling av vederlagsfrie klimakvoter.

Denne endringen i direktivets artikkel 2, utløser behov for endringer i gjeldende § 1-1 i klimakvoteforskriften og § 2-3, se forslag til endret § 1-3 i punkt 4.1.2 og forslag til endring av § 2-3 i punkt 4.3.2.

Endringer i ordlyden i enkelte aktiviteter i vedlegg 1 til klimakvotedirektivet

Det er gjort endringer i ordlyden i flere av de aktivitetene som retter seg mot anlegg, se tabellen i vedlegg 1 til klimakvotedirektivet. Bakgrunnen for disse endringene er å gjøre aktivitetene mer teknologi- og prosessnøytrale, slik at også anlegg uten utslipp kan omfattes av systemet³. For eksempel har noen av aktivitetene gått fra å angi kapasitetsgrensene som samlet nominell innfyrt termisk effekt og over til produksjonskapasitet per døgn.

Endringen er gjennomført i tabellen i klimakvoteforskriften § 1-3.

Anlegg for forbrenning av kommunalt avfall kommer delvis inn i EUs klimakvotesystem fra 2024 (avfallsforbrenningsanlegg)

For anlegg for forbrenning av kommunalt avfall, vil klimakvotedirektivets regler for overvåking, rapportering og verifikasjon komme til anvendelse fra 2024⁴, jf. vedlegg 1. Intensjonen er å inkludere disse anleggene i sin helhet i EUs klimakvotesystem på sikt. EU-kommisjonen vil innen

² Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.2.3

³ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.2.3

⁴ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.2.1

31. juli 2026 undersøke mulighetene for å inkludere disse anleggene fra 2028. Se punkt 4.1.2 om definisjonen av avfallsforbrenningsanlegg.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften § 1-3a andre ledd. Se også definisjonen av avfallsforbrenningsanlegg i klimavoteforskriften § 1-2 bokstav e).

Anlegg hvor utslipp fra forbrenning av bærekraftig biomasse er mer enn 95 prosent skal fra 1. januar 2026 ikke omfattes av EUs klimavotesystem

I dag er anlegg som forbrenner 100 prosent biomasse ikke omfattet av EUs klimavotesystem. Fra og med 2026 endres denne regelen slik at anlegg hvor utslippet fra forbrenning av biomasse er mer enn 95 prosent, ikke skal omfattes av EUs klimavotesystem, se klimavotedirektivet vedlegg 1 punkt 1, og artikkel 4. Disse anleggene vil derfor ikke måtte svare kvoter for sine fossile utslipp, og heller ikke være berettiget tildeling av vederlagsfrie kvoter. Det er imidlertid et krav om at det må være utslipp fra forbrenning biomasse som oppfyller kravene til bærekraft og utslippsreduksjoner i forordning (EU) 2018/2066 (MR-forordningen) artikkel 38 (5). Etter det vi forstår er denne regelen begrunnet i at det ikke er ønskelig å gi tildeling av vederlagsfrie klimavoter til anlegg som nullteller store deler av sine utslipp, altså de hvor utslippene fra bærekraftig biomasse er mer enn 95 prosent. EU-kommisjonen mener videre at denne regelen vil bidra til at vederlagsfrie kvoter bli mer jevnt fordelt til sektorer som anses som karbonlekkasjeutsatt.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften § 1-3a første ledd bokstav d.

Fra 1. januar 2026 skal forbrenningsenheter som kun forbrenner biomasse regnes med når man tar stilling til om 20 MW-grensen er overskredet

I dag følger det av vedlegg 1 punkt 3 til klimavotedirektivet at enheter som kun forbrenner biomasse ikke skal regnes med når man tar stilling til om kapasitetsgrensen for aktivitetene i vedlegg 1 er overskredet. Denne setningen er slettet med virkning fra 1. januar 2026, slik at fra 1. januar 2026 vil også disse enhetene regnes med.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften § 1-3 andre ledd bokstav c.

Anleggsoperatør kan velge å holde anlegget sitt i EUs klimavotesystem selv om kapasitetsgrensen på 20 MW ikke lenger er overskredet

I dag vil et anlegg som endrer produksjonsprosessen slik at de ikke lenger oppfyller kravet til nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW falle ut av EUs klimavotesystem. I artikkel 2 i klimavotedirektivet er det tatt inn en ny andre og tredje setning hvor det fastsettes at medlemsstatene i slike tilfeller skal gi anleggsoperatøren en rett til å bestemme at anlegg likevel skal være omfattet av EUs klimavotesystem. Formålet med regelen er å motvirke at aktører som er inne i EUs klimavotesystem skal utsette omleggingen til lav- og nullutslippsteknologi ut fra ønske om å fortsette å motta vederlagsfrie klimavoter (tildeling). Anleggsoperatør kan velge om

anlegget skal bli i EUs klimakvotesystem til utløpet av den inneværende femårsperioden, eller om anlegget også skal bli i systemet i den kommende femårsperioden.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften § 1-3.

2.3.2. Særlig om endringer i rettslig rammeverk for vederlagsfri tildeling til anlegg

Gjeldende rettslig rammeverk videreføres og bygges ut

Det er ikke gjort større endringer i de overordnede rettslige rammene for tildeling av vederlagsfrie klimakvoter i det reviderte klimavotedirektivet. Det rettslige systemet for tildeling som i dag følger av forordning (EU) 2019/331 om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030 (tildelingsforordningen) blir dermed i stor grad videreført. Det innebærer at tildelingen også for perioden 2026 til 2030 skal beregnes etter ulike delinstallasjoner (tildelingsmetoder) etter følgende hierarki:

- delinstallasjon produkt
- delinstallasjon varme/fjernvarme
- delinstallasjon brensel
- delinstallasjon prosess

Klimavotedirektivet utvider imidlertid hvem som kan søke om tildeling, og hva det kan søkes tildeling for. Det innføres i tillegg flere nye beregningsregler for tildeling som vil treffe utvalgte typer anlegg. Med disse endringene skal tildelingsreglene i enda større grad enn før stimulere til grønn omstilling.

Anlegg med aktivitetene fangst, transport og lagring av CO₂ (CCS) får rett på tildeling av vederlagsfrie kvoter fra 2026

I dag gir ikke aktivitetene fangst, transport i rør og lagring av CO₂ (CCS-aktiviteter) rett på tildeling av vederlagsfrie klimakvoter, jf. klimavotedirektivet artikkel 10 (3). Denne bestemmelsen slettes med virkning fra 1. januar 2026. Samtid endres aktiviteten transport i rør til å gjelde transport generelt, jf. omtalen av ny § 1-3 under punkt 4.1.2. Anlegg som utøver disse aktivitetene, vil dermed være berettiget tildeling for perioden 2026–2030.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften § 4-2.

Nye og endrede beregningsregler for tildeling av vederlagsfrie kvoter

Felleseuropeisk korreksjonsfaktor – nytt unntak for de mest utslippseffektive anleggene under hver utslippsstandard

Artikkel 10a (5) gir regler for å beregne en felleseuropeisk korreksjonsfaktor. Denne korreksjonsfaktoren, som skal benyttes likt overfor alle anlegg, skal EU-kommisjonen innføre dersom summen av årlig tildeling av vederlagsfrie kvoter overstiger en maksimumsgrense. Faktoren vil settes lavere enn 1 slik at den vil sørge for en samlet reduksjon i andelen klimakvoter som deles ut vederlagsfritt. Det ble ikke benyttet en slik faktor for perioden 2020–2025. Per i dag er det ikke besluttet om det vil bli vedtatt en slik faktor for perioden 2026–2030. Regelen om den felleseuropeiske korreksjonsfaktoren er tatt inn i klimakvoteforskriften § 4-7.

I endringen til klimakvotedirektivet er det kommet inn et nytt unntak for bruk av felleseuropeisk korreksjonsfaktor i artikkel 10a (5). Unntaket gjelder for de mest utslippseffektive anleggene, det vil si anlegg hvor klimagassutslippet er lavere enn gjennomsnittet for de 10 prosent mest utslippseffektive anleggene i en sektor eller undersektor i EØS-området. Unntaket gjelder alle utslippsstandarder, inkludert utslippsstandard for varme og brensel. Dersom et anlegg faller inn under dette unntaket vil unntaket for bruk av korreksjonsfaktoren gjelde hele anlegget, og ikke kun ved beregningen av tildelingen under den utslippsstandard som førte til bruk av unntaksbestemmelsen. Anleggene regelen gjelder for vil ikke få redusert tildeling.

EU-kommisjonen vil utarbeide en oversikt over hvilke virksomheter dette unntaket gjelder for. Oversikten vil basere seg på data for årene 2019–2023, som anleggene oppgir som utslipp per delinstallasjon i søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030. Miljødirektoratet vil få beskjed av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) hvilke norske anlegg som dette unntaket vil gjelde for.

Ny regel om reduksjon i tildeling til anlegg som produserer varer som er omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM)

I ny artikkel 10a (1a) gis regelen om utfasing av tildeling av vederlagsfrie kvoter til produksjon av produkter, som er omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM), jf. forordning (EU) 2023/956. De aktuelle produktene/varene er oppgitt i CBAM-forordningens vedlegg 1 og tilhører i utgangspunktet følgende seks sektorer:

- aluminium
- sement
- elektrisitet
- gjødsel
- hydrogen
- jern & stål

Det er ingen reduksjon i tildeling i overgangsperioden for CBAM, dette vil altså si årene 2024 og 2025. Fra 2026 reduseres tildelingen av vederlagsfrie kvoter gradvis fram til 2034. Fra 2034 gis det ikke tildeling til produksjon av produkter som er omfattet av CBAM. Reduksjonen i tildeling gjennomføres ved å benytte en CBAM-faktor i beregningen av tildelingen. Faktoren er 0,975 i 2026, og trappes derfra gradvis ned hvert år til faktoren er 0,14 i 2033 og 0 i 2034.

Endringen er gjennomført i klimakvoteforskriften § 4-7 og vedlegg 1.

Særregelen for el-generatorer oppheves fra 2026

Definisjonen av el-generator i artikkel 3 bokstav u slettes fra og med 2026. Reglene om tildeling til el-generatorer i artikkel 10a (3) og 10a (4) slettes også. Ingen anlegg vil dermed få tildeling basert på de særegne reglene for el-generatorer fra 2026. Anlegg som i dag er definert som el-generator skal det fra 2026 beregnes tildeling på lik linje med andre anlegg.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften § 4-7.

Bruk av EUs klimavotesystem sin lineære reduksjonsfaktor ved beregning av tildeling til nye anlegg og el-generatorer

Kvotetaket i EUs klimavotesystem styres av en lineær reduksjonsfaktor. I dag er den 2,2 prosent. Den lineære reduksjonsfaktoren strammes inn fra 2024 til 4,3 prosent i artikkel 9 i klimavotedirektivet. Videre strammes den ytterligere inn til 4,4 prosent fra og med 2028. Den samme lineære reduksjonsfaktoren benyttes som en faktor ved beregning av tildeling til nye anlegg og ved beregning av tildelingen til el-generatorer, som kommer i tillegg til de øvrige reglene for beregning av tildeling.

De nye lineære reduksjonsfaktorene (først 4,3 prosent fra 2024 og så 4,4 prosent fra 2028) skal benyttes ved tildeling til nye anlegg med virkning fra 2024 og for el-generatorer for 2024 og 2025.

Endringen er gjennomført i klimavoteforskriften §§ 4-7 og 4-7a.

Nye vilkår for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter

I klimavotedirektivet er det tatt inn to nye vilkår for å få full tildeling i artikkel 10a (1) (i): gjennomføring av energieffektiviseringstiltak og utarbeiding og gjennomføring av en klimanøytralitetsplan. Tildelingen av vederlagsfrie kvoter til anlegg skal reduseres med 20 prosent dersom kravene til et eller begge disse vilkårene ikke er oppfylt.

Krav til energieffektivisering

Kravet knyttet til energieffektivisering gjelder for alle bedrifter som ikke er små eller mellomstore bedrifter. Med små og mellomstore bedrifter menes bedrifter som har færre enn 250 ansatte, og som har en årlig omsetning på mindre enn 50 millioner euro eller en årlig samlet balanse på mindre enn 43 millioner euro. En bedrift kan ha et eller flere anlegg. Vi forstår regelen slik at det skal vurderes på konsernnivå om reglen vil komme til anvendelse, men kravene er rettet mot de enkelte anleggene.

For å få full tildeling til et anlegg må anleggsoperatørene gjennomføre en energirevisjon eller gjennomføre et sertifisert energiledelsessystem etter kravene i artikkel 8 i energieffektiviseringsdirektivet (versjon 2012/27/EU). I tillegg må de i utgangspunktet gjennomføre anbefalingene fra revisjonsrapporten eller det sertifiserte energiledelsessystemet. Det stilles opp to unntak fra kravet om at anbefalingene må følges opp:

- Dersom tilbakebetalingstiden til de anbefalte tiltakene overstiger tre år eller kostnadene er uforholdsmessige er det ikke krav om at de gjennomføres.
- Dersom anleggsoperatør kan vise til at andre tiltak er gjennomført, og at disse tiltakene medfører tilsvarende reduksjon i klimagassutslipp.

Krav til klimanøytralitetsplan

Kravet knyttet til klimanøytralitet gjelder anlegg som

- får tildeling under tildelingsmetoden utslippsstandard for produkt, og
- som har et klimagassutslipp som er høyere enn 80-persentilen av den relevante utslippsstandard for produkt

Anleggsoperatørene for disse anleggene må utarbeide en klimanøytralitetsplan innen 1. mai 2024 og få verifisert at mål og delmål i denne planen er oppfylt innen 31. desember 2025, og hvert femte år deretter. Klimanøytralitetsplanen skal utarbeides slik at anlegget oppnår nullutslipp i 2050, og skal ha som mål å oppnå negative utslipp etter 2050.

Dersom kravet ikke er oppfylt trekkes 20 prosent av tildelingen til hele anlegget, og ikke kun til tildelingen knyttet til den aktuelle utslippsstandard.

I artikkel 10b (4) er det gitt overordnet krav til hva en slik plan skal inneholde, disse har vi foreslått tatt inn i klimakvoteforskriften. EU-kommisjonen skal videre utarbeide en forordning som utdyper innholdet og formatet på en slik klimanøytralitetsplan.

EU-kommisjonen vil utarbeide en oversikt over hvilke virksomheter dette kravet gjelder for. Etter det vi forstår vil oversikten basere seg på data for årene 2014-2018, som anleggene oppga som utslipp per delinstallasjon i søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021-2025. Dette er de samme dataene som ble benyttet til å fastsette utslippsstandarder for perioden 2021-2025.

Krav til energieffektivisering og karbonnøytralitet er gjennomført i klimakvoteforskriften § 4-7b.

2.4. Sentrale endringer som gjelder luftfart – endringer i klimakvotedirektivet

Det er gjort flere endringer i klimakvotedirektivet som gjelder luftfart. Flere av endringene skal følges opp med endringer i underliggende rettsakter. Per i dag er det en utfordring at det i noen tilfeller er vanskelig å utlede rettsreglene som må inn i norsk rett fordi det forventes klargjøring i underliggende rettsakter som ikke er vedtatt ennå. I dette høringsnotatet foreslår vi som følge av dette kun å ta inn de endringene fra direktivet hvor rettsreglene fremstår tilstrekkelig klargjort ved endringene i klimakvotedirektivet alene. Det gjelder i hovedsak endringer i virkeområdet og regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter i 2024 og 2025.

Øvrige endringer fra direktivet, som vi mener vil kreve en gjennomføring i norsk rett på et senere tidspunkt, er omtalt nedenfor i punkt 2.4.4.

2.4.1. Mindre justering i virkeområdet for luftfart – unntaket for flygninger knyttet til offentlig tjenesteyting utvides

Virkeområdet til EUs klimakvotesystem forblir i stor grad som det er per i dag for luftfart. Klimakvotesystemet gjelder i utgangspunktet for alle flygninger både innad i og inn/ut av EØS-området, men det er tidligere gjort omfattende unntak fra sentrale forpliktelser for flygninger inn/ut av EØS-området. Det vil si at det er utslipp fra flygninger innad i EØS-området, samt flygninger fra EØS-området til Sveits og Storbritannia, som er underlagt kvoteplikt m.v. Dette omfattende unntaket er nå forlenget til å gjelde frem til 2027, se nærmere omtale under punkt 2.4.2. I tillegg er det gjort unntak for de samme forpliktelsene for visse flygninger tilknyttet fjerntliggende regioner, se nærmere omtale under punkt 2.4.3. Luftfartøysoperatørens forpliktelser er altså betydelig snevrere enn det de ytre rammene for virkeområdet ved første øyekast skulle tilsi.

På ett område er det gjort en endring som berører de ytre rammene for virkeområdet til EUs klimakvotesystem for luftfart. Dette gjelder ruter med forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT-ruter), se bokstav i i tabellen i klimakvotedirektivets vedlegg 1, jf. første ledd bokstav b i vedlegget til endringsdirektivet. Tidligere var det ruter med årlig setekapasitet på under 30 000 som ikke var omfattet av systemet. Denne grensen er nå hevet til en setekapasitet på 50 000, slik at flere FOT-ruter faller utenfor systemet. Se forslag til endring i § 1-4 andre ledd bokstav i og omtale av denne i kap. 4.1.2.

2.4.2. Unntaket for kvoteplikt mv. for flygninger inn og ut av EØS-området forlenges til ut 2026

Det omfattende unntaket fra kvoteplikt og andre sentrale plikter i klimakvoteregelverket for flygninger inn og ut av EØS-området i klimakvotedirektivet artikkel 28a (1) bokstav a videreføres frem til og med 2026 ("stop the clock"-unntaket), se artikkel 1 (10) i endringsdirektivet.

Konsekvensen av dette unntaket er i utgangspunktet at alle sentrale krav i klimakvoteregelverket ikke gjelder for flygninger inn og ut av EØS-området. Dette unntaket må imidlertid sees i sammenheng med at EUs klimakvotesystem er koblet sammen med kvotesystemene til Sveits og Storbritannia. Det skjer ingen endringer i disse reglene. Dermed vil flygninger til Sveits og til Storbritannia fra EØS-området fortsatt være underlagt forpliktelsene i EUs klimakvotesystem. Som en følge av dette er det flygninger i følgende områder som vil ha kvoteplikt m.v under EUs klimakvotesystem frem til og med 2026:

- Flygninger innad i EØS-området
- Flygninger fra EØS-området til Sveits
- Flygninger fra EØS-området til Storbritannia

Fra 2027, når "stop the clock"-unntaket avvikles, vil flygninger mellom EØS-området og land som ikke er med i ICAO CORSIA bli underlagt forpliktelsene i EUs klimavotesystem, se artikkel 25a (5) og (3), jf. artikkel 1 (9) bokstav b i endringsdirektivet.

Vi gjør også oppmerksom på at innen 1. juli 2026 vil EU-kommisjonen gjennomføre en utredning av effektiviteten av ICAO CORSIA, og vurdere om forpliktelsene under EUs klimavotesystem skal gjelde alle flygninger med avgang fra EØS-området, se artikkel 28b (3) i direktivet, jf. artikkel 1 (10) i endringsdirektivet.

2.4.3. Unntaket for kvoteplikt mv. for flygninger knyttet til fjerntliggende regioner innskrenkes

Unntaket fra kvoteplikt mv. for flygninger til og fra fjerntliggende regioner (outermost regions) i klimavotedirektivet artikkel 28a (1) bokstav b innskrenkes. Fra 2013 og til og med 2023 har alle flygninger til og fra fjerntliggende regioner, også i andre EØS-land, vært unntatt forpliktelsene i EUs klimavotesystem. Fra og med 2024 frem til og med 2030 er det imidlertid kun flygninger mellom lufthavner i fjerntliggende regioner i samme land og mellom lufthavner i fjerntliggende regioner og lufthavner i samme land som blir unntatt. Dermed får luftfartøysoperatørene forpliktelser knyttet til visse flygninger til og fra fjerntliggende regioner, se klimavotedirektivet artikkel 3c (8) (artikkel 1 (2) bokstav b i endringsdirektivet). Se forslag til innføring av en definisjon av "fjerntliggende regioner" i § 1-2 bokstav m og bestemmelsen om unntak for forpliktelser for visse flygninger til, fra og mellom fjerntliggende regioner i § 1-4d, samt omtalene om disse i punkt 4.1.2.

2.4.4. Regler for vederlagsfri tildeling i 2024 og 2025

Tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfart fases ut fram mot 2026, samtidig som det gjøres endringer i reglene for hvordan denne tildelingen beregnes for årene 2024 og 2025, se endringer i artikkel 3d i klimavotedirektivet, jf. artikkel 1 (3) i endringsdirektivet.

Frem til og med 2023 har vederlagsfri tildeling av klimakvoter til luftfartøysoperatører vært beregnet basert på operatørens tonn-km-data fra 2010, noe som har medført at nye operatører etter 2014 ikke har fått noen vederlagsfri tildeling. De nye reglene innebærer at beregningen av tildeling til den enkelte luftfartøysoperatør skal gjøres basert på luftfartøysoperatørens andel av de totale verifiserte utslippene fra luftfart i EUs klimavotesystem i 2023.

EU-kommisjonen vil fastsette den samlede mengden kvoter som skal tildeles gratis til luftfartøysoperatører i 2024 og 2025 i tråd med klimavotedirektivet artikkel 3d (1), jf. artikkel 1 (3) bokstav a i endringsdirektivet. For 2024 vil 63,75 prosent av det totale antallet luftfartskvoter det året tildeles vederlagsfritt, og for 2025 vil dette tallet reduseres til 42,5 prosent. Mengden tildeling totalt vil med dette gå betydelig ned i 2024 og ytterligere ned i 2025.

Operatøren vil få tildelt en andel kvoter fra denne mengden som tilsvarer operatørens proporsjonale andel av de totale verifiserte utslipp fra luftfartsaktiviteter. Klimavoteforskriften § 6-1 er som følge av disse nye reglene foreslått endret. Se nærmere omtale av endringen i kapittel 4.6.2.

2.4.5. Øvrige endringer for luftfart som ikke foreslås gjennomført i norsk rett i denne høringen

Nye regler for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for bruk av alternative flydrivstoff fra 2025

Fra og med 2025 til og med 2031 kan kommersielle luftfartøysoperatører søke om tildeling av kvoter for bruk av alternative flydrivstoff i foregående år, se artikkel 3c nytt punkt 6 i klimakvotedirektivet, jf. artikkel 1 (2) bokstav b i endringsdirektivet. Luftfartøysoperatører kan altså kvalifisere til tildeling av vederlagsfrie kvoter for dokumentert bruk av alternativt drivstoff fra og med 2024. Med alternative flydrivstoff menes nærmere angitte ikke-fossile drivstoff.

Formålet med denne tildelingen er å bidra til å dekke prisgapet mellom konvensjonelt flydrivstoff og alternative flydrivstoff. Detaljer om hvordan denne tildelingen skal beregnes kommer i en egen rettsakt som må tas inn i forskriften på et senere tidspunkt. Det er lagt opp til at definisjoner og detaljerte regler for bruk av alternative flydrivstoff tas inn ved oppdatering av MR-forordningen. Siden klimakvotedirektivets regler alene ikke gir de komplette rettsreglene for hvordan tildelingen under dette nye tildelingssystemet skal beregnes, utsetter vi gjennomføringen av de relevante reglene i direktivet til MR-forordningen er oppdatert.

Innføring av ytterligere regler for ICAO CORSIA

Det er gjort grep i EUs klimakvotedirektiv for å implementere mer av FNs markeds mekanisme for internasjonal luftfart, ICAO CORSIA. Her legges det opp til at detaljene kommer i en rekke ulike rettsakter fremover, blant annet regler om hvordan luftfartøysoperatørene skal gjøre opp forpliktelsene sine under ICAO CORSIA. Endringene i klimakvotedirektivet som gjelder ICAO CORSIA vil derfor tas inn på et senere tidspunkt etter hvert som rettsaktene kommer på plass.

Overvåking av mer enn CO₂ fra 2025

Det er også en ny bestemmelse i klimakvotedirektivet om at luftfartøysoperatører skal overvåke såkalte "non-CO₂-effects", dvs. ikke-CO₂-relaterte virkninger på klimaet, fra og med 2025, se artikkel 14 nytt punkt 5 i klimakvotedirektivet, jf. artikkel 1 (7) i endringsdirektivet. Dette innebærer at luftfartøysoperatører skal rapportere på blant annet NO_x, sot og vanddamp. Det skal også her lages underliggende regelverk som foreløpig ikke er klart. Dette er derfor ikke tatt med i denne forskriftsendringen.

Endringer knyttet til rapportering av utslippsinformasjon

Til slutt er det endringer i klimakvotedirektivet knyttet til rapportering og offentliggjøring av utslippsinformasjon. Utslippsfaktoren for konvensjonelt flydrivstoff (Jet Kerosone) endres fra 3,15 til 3,16 tonn CO₂/tonn fra og med 2024, slik at faktorene som rapporteres under klimakvotesystemet og ICAO CORSIA sammenfaller, se avsnitt 5 under del b i

klimakvotedirektivets vedlegg 4, jf. andre ledd bokstav a i vedlegget til endringsdirektivet. Denne endringen er ikke foreslått tatt inn i forskriften nå, men vil komme inn i forbindelse med revisjon av MR-forordningen.

3. Behov for en større revisjon av klimakvoteforskriften

3.1. Inndeling av klimakvoteforskriften i fire deler

Klimakvoteforskriften er en omfattende forskrift, både i materielt innhold, antall bestemmelser og i antall underliggende rettsakter av svært omfattende og teknisk karakter. Forskriften har gradvis blitt bygget ut og endret siden den ble vedtatt 23.12.2004 – i takt med endringer i klimakvotedirektivet. Forskriften bærer nå preg av at det er lenge siden den er blitt sett på med et helhetlig blikk. Den fremstår lite tilgjengelig og vanskelig å navigere i for brukerne av regelverket. Det er derfor nødvendig med et etterarbeid på forskriften. De siste endringene i klimakvotedirektivet, utløser dessuten behov for større endringer i virkeområdet i klimakvoteforskriften, som igjen medfører behov for en omlegging av hele innretningen på forskriften.

På bakgrunn av disse forholdene foreslår Miljødirektoratet en det gjøres en større revisjon av klimakvoteforskriften i forbindelse med at de nyeste endringene i klimakvotedirektivet tas inn i norsk rett. Siden klimakvoteforskriften i tillegg til å gi regler for EUs klimakvotesystem gir regler for utslipp av klimagasser utenfor dette systemet og regler for EUs innovasjonsfond, foreslår vi å dele forskriften inn i følgende fire deler:

- del I om EUs klimakvotesystem
- del II regler for klimagassutslipp utenfor EUs klimakvotesystem fra luftfartsaktiviteter og maritim transportaktivitet
- del III om EUs Innovasjonsfond
- del IV om avsluttende bestemmelser med generelle bestemmelser for del I og del II av forskriften

3.2. utfordringer med uavklarte rettsregler

Endringene i klimakvotedirektivet legger opp til at det skal gis en rekke utfyllende rettsakter. I tillegg vil det bli behov endringer i eksisterende gjennomføringsrettsakter. I henhold til EU-kommisjonens tidsplan vil flere av disse vedtas og publiseres i 3. og 4. kvartal 2023.

Vi ser at det er en utfordring for gjennomføringsarbeidet at ikke de underliggende rettsaktene har blitt utviklet samtidig med direktivet. Flere av bestemmelsene i direktivet er uklare, og det er

forventet klargjøring gjennom nye underliggende rettsakter. Det er videre vanskelig å vurdere hvilke rettsregler som til slutt vil følge av klimakvotedirektivet, og som derfor må gjennomføres, og hvilke rettsregler som vil bli gjentatt og supplert gjennom nye underliggende rettsakter. Det er derfor mulig vi nå foreslår å gjennomføre rettsregler som senere vil bli gjentatt i underliggende rettsakter.

Av hensyn til den stramme tidslinjen frem mot 1. januar 2024 er vi nødt til å foreslå forskriftsendringer til tross for at det gjenstår noe usikkerhet omkring enkelte regler. Vi har gjennomgående forsøkt å opplyse om regler som vi vurderer som uklare, eller som må suppleres når de nødvendige gjennomføringsrettsaktene og endringene i eksisterende rettsakter, er endelig avklart.

3.3. Lovtekniske valg

Klimakvoteforskriften inkorporerer i dag mange forordninger og beslutninger som er tatt ord for ord inn i norsk rett. Regelverket for EUs klimakvotesystem er som følge av dette svært fragmentert. Selv om forordninger som hovedregel ikke skal gjentas og henvises til i enkeltbestemmelser i nasjonal rett, mener Miljødirektoratet at hensynet til tilgjengeliggjøring tilsier at dette gjøres til en viss grad i klimakvoteforskriften. Eksempler på tilfeller hvor vi mener det er en lovteknisk god løsning å vise til regler som følger av forordninger som er tatt inn ord for ord, er:

- når det benyttes en kompetanse til å fastsette særnorske krav henvises det først til EØS-rettens utgangspunkt på det aktuelle området
- når et tema er delvis regulert i klimakvotedirektivet, og delvis i underliggende rettsakter, vises det til regelen i den underliggende rettsakten når regelen fra direktivet gjennomføres i forskriftsteksten
- Svært inngripende rettsregler som oppleves utilgjengelige i rettsakten

Når henvisning er ansett nødvendig har vi gjennomgående lagt vekt på at det må gå tydelig frem av ordlyden at det er i rettsakten den aktuelle rettsregelen står, og ikke i bestemmelsen i forskriften.

3.4. Endring av begreper gjennomgående i regelverket

3.4.1. Fra "forurensningsmyndigheten"/"Miljødirektoratet" til "klimakvotemyndigheten" eller "registermyndigheten"

I någjeldende klimakvotelov er all myndighet med unntak av forskriftskompetanse lagt til "forurensningsmyndighetene", som til nå utelukkende har vært Miljødirektoratet. Som beskrevet i høringsnotatet til forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.7 er det naturlig å erstatte

begrepet "forurensningsmyndighetene" som følge av utvidelser i klimakvotereguleringens anvendelsesområde. I forslag til endringer i klimakvoteloven er det foreslått å erstatte "forurensningsmyndigheten" med "klimakvotemyndigheten" og dette blir tilsvarende foreslått i forslag til endringer i klimakvoteforskriften.

Miljødirektoratet har imidlertid sett at det kan være hensiktsmessig i tillegg å innføre begrepet "registermyndigheten" for å skille ut myndighetsforpliktelsene tilknyttet forvaltningen av klimakvoteregisteret.⁵

På denne bakgrunn foreslår vi å erstatte omtale av "forurensningsmyndigheten" og "Miljødirektoratet" med "klimakvotemyndigheten" eller "registermyndigheten", avhengig av hvilken myndighetsrolle det er tale om.

3.4.2. Etablering av anleggsbegrepet i klimakvoteforskriften

I endelig forslag til endringer av klimakvoteloven er det foreslått å gå over fra bruk av "stasjonær industrivirksomhet" til "anlegg".⁶

Klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav e definerer begrepet "anlegg". Denne definisjonen er i dag ikke tatt inn i klimakvoteforskriften, men det materielle innholdet fremgår av § 1-3, særlig fjerde og sjette ledd. I gjeldende forskrift benyttes begrepet "virksomhet" om det samme meningsinnhold som "anlegg" har etter klimakvotedirektivet, etter modell av forurensningsloven.

For å følge opp endringen av begrepsbruk i klimakvoteloven foreslår vi å gå over til å bruke begrepet "anlegg" i klimakvoteforskriften.

I de fleste tilfeller hvor begrepet "virksomhet" benyttes etter gjeldende forskrift foreslår vi å erstatte det med begrepet "anlegg", som er foreslått definert i en ny definisjonsbestemmelse i klimakvoteforskriften kapittel 1. I noen tilfeller er det imidlertid mer riktig å erstatte begrepet "virksomhet" med "anleggsoperatør", som er foreslått definert i ny § 2 a første ledd i klimakvoteloven⁷.

3.4.3. Fra "den kvotepliktige" til "operatør" o.l.

Kvotepliktige utslipp er ikke lenger en forutsetning for å omfattes av EUs klimakvotesystem. Begreper som "den kvotepliktige", "kvotepliktige virksomheter" og lignende varianter er dermed ikke dekkende i alle tilfeller. I tråd med høringsforslaget til endringer i klimakvoteloven foreslår Miljødirektoratet å bruke "anleggsoperatør", "skipsoperatør" og "luftfartøysoperatør" for å angi pliktsubjektene i klimakvoteforskriften, se nærmere omtale i høringsforslaget til endringer i klimakvoteloven kapittel 2.4.1.⁸ Med samme begrunnelse foreslås det flere steder i forskriften å stryke "kvotepliktige" i det som etter någjeldende forskrift ofte er omtalt som "kvotepliktige

⁵ Se mer om dette under i punkt 4.12.2 om forslag til en ny myndighetsbestemmelse i § 13-1.

⁶ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.2.3

⁷ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.4.1.

⁸ I lovforslaget lød ordlyden *stasjonær anleggsoperatør*, men dette er foreslått forenklet til *anleggsoperatør*, se over i punkt 3.4.2.

utslipp" og lignende. Flere steder foreslår vi også å endre "kvoteplikt" til "omfattet av klimakvoteloven" eller "EUs klimakvotesystem".

4. Vurderinger og forslag til endringer i klimakvoteforskriften og miljø sikkerhetsforskriften

4.1. Kapittel 1. Innledende bestemmelser

4.1.1. Ny overskrift og nytt innhold i kapittel 1

Kapittel 1 i klimakvoteforskriften lyder i dag *Kvotepliktige utslipp*, og gir hovedsakelig regler om virkeområdet for klimakvoteloven, nærmere bestemt hvilke aktiviteter som faller inn under EUs klimakvotesystem. Bestemmelser om virkeområde er fortsatt inntatt i kapittel 1, men kapittelet suppleres med bestemmelser om formål, definisjon og omfang av kvoteplikten. Som en følge av dette, og at utslipp ikke lengre er en forutsetning for å omfattes av EUs klimakvotesystem, er ikke lengre overskriften "kvotepliktige utslipp" treffende for innholdet i kapittel 1.⁹ Vi foreslår at overskriften til kapittel 1 endres til *Innledende bestemmelser*.

I kapittelet foreslås det videre en rekke strukturelle og språklige endringer. Endringer i begreper som er omtalt i punkt 3.4 over, vil ikke omtales nærmere i tilknytning til den enkelte bestemmelsen.

4.1.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 1-1. (formål)

Nåværende § 1-1 videreføres til dels i ny § 1-3.

Någjeldende forskrift inneholder ingen formålsbestemmelse. Miljødirektoratet foreslår å ta inn en formålsbestemmelse i **ny § 1-1**, som gjenspeiler forskriftens nye inndeling, hvor det gis regler om EUs klimakvotesystem, klimagassutslipp utenfor EUs klimakvotesystem og Innovasjonsfondet.

§ 1-2. (definisjoner)

Nåværende § 1-2 flyttes til § 1-4.

I forslag til **ny § 1-2** er alle begrep i klimakvoteforskriften som må defineres samlet i én definisjonsbestemmelse. Bestemmelsen inneholder noen definisjoner som kun er flyttet fra

⁹ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.2.

andre bestemmelser i forskriften, men også flere nye definisjoner. Bestemmelsen er systematisert slik at definisjoner som angår anlegg er angitt først, dernest luftfart og til slutt maritim transport.

Bokstav a) definisjon av anlegg

Som nevnt under punkt 3.4.2 er det behov for å gå over fra å bruke begrepet "virksomhet" til å bruke begrepet "anlegg" for de virksomhetene som har industri- og energiaktivitetene som omfattes av EUs klimavotesystem.

Klimavotedirektivet artikkel 3 bokstav e har en definisjon av anlegg. Denne definisjonen er i dag ikke tatt inn i klimavoteforskriften, men det materielle innholdet i den finnes igjen i § 1-3, særlig fjerde og sjette ledd. Hva som skal anses som ett og samme anlegg etter klimavotedirektivet beror på en konkret vurdering av de faktiske forholdene. I praksis har det oppstått en rekke tvilstilfeller, og EU-domstolen har i den senere tid avsagt flere dommer om det nærmere innholdet i definisjonen av anlegg. Det er også ventet at det vil komme ytterligere klargjøring fra EU-domstolen i tiden fremover. Definisjonen av anlegg er svært sentral for å fastsette de rettslige rammene for de enkelte industri- og energiaktørene som omfattes av systemet. Vi har i praksis erfart at det er uheldig at ikke denne definisjonen er tatt inn i klimavoteforskriften og foreslår derfor at denne tas inn i § 1-2 bokstav a.

Bokstav b) definisjonen av eksisterende anlegg

Definisjonen av eksisterende anlegg står i dag i § 4-2 første ledd og foreslås flyttet til ny § 1-2 bokstav b.

Bokstav c) definisjonen av nye anlegg

Definisjonen av nye anlegg står nå i § 4-2 andre ledd og foreslås flyttet til ny § 1-2 bokstav c.

Bokstav d) definisjon av femårsperiode

Vi foreslår at det tas inn en definisjon av femårsperiode. Femårsperioden er definert i klimavotedirektivet artikkel 11 (1) andre avsnitt som de to periodene som EUs klimavotesystem sin fase IV er delt inn i, 2021–2025 og 2026–2030. I noen bestemmelser i klimavoteforskriften henvises det til at reglen skal basere seg på data fra relevant femårsperiode, for eksempel det nye unntaket for anlegg hvor mer enn 95 prosent av utslippene kommer fra biomasse i § 1-4 første ledd bokstav d. Denne definisjonen tilsvarer helt definisjonen av tildelingsperiode i tildelingsforordningen artikkel 2 (15).

Bokstav e) definisjonen av avfallsforbrenningsanlegg

Det gis noen spesialregler for avfallsforbrenningsanlegg i klimavoteregelverket, og vi vurderer derfor at det er behov for å definere hva som anses som et avfallsforbrenningsanlegg. Det er direktiv (EU) 2010/75 (industriutslippsdirektivet) artikkel 40 som definerer hva som regnes som et avfallsforbrenningsanlegg i EØS-retten. De anleggene dette unntaket retter seg mot, er de anlegg som har som formål å varmebehandle avfall. Anlegg som forbrenner avfall vil regnes som et samforbrenningsanlegg dersom anleggets hovedformål må anses for å være produksjon av

energi eller produkter, jf. definisjonen av samforbrenningsanlegg i industriutslippsdirektivet artikkel 41. Disse definisjonene fra industriutslippsdirektivet er nå tatt ordrett inn i avfallsforskriften § 10-3 bokstav e og f. Vi foreslår derfor en definisjon av avfallsforbrenningsanlegg i klimavoteforskriften som henviser videre til avfallsforskriften § 10-3 bokstav e.

Bokstav f) definisjonen av kommunalt avfall

Reglene for avfallsforbrenningsanlegg retter seg mot avfallsforbrenningsanlegg som enten hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall eller farlig avfall. Det er derfor behov for å definere hva som menes med kommunalt avfall og farlig avfall. Kommunalt avfall er definert i EØS-retten gjennom direktiv 2008/98 (rammedirektivet for avfall), men definisjonen er ikke tatt inn i norsk rett. I EØS-retten omfatter "kommunalt avfall" det som i forurensningsloven § 27 a første ledd er husholdningsavfall, og næringsavfall som i art og sammensetning ligner på husholdningsavfall. Vi har derfor foreslått en definisjon av kommunalt avfall som bygger på disse begrepene i forurensningsloven i bokstav f.

Bokstav g) definisjonen av farlig avfall

Definisjonen av farlig avfall i rammedirektivet er gjennomført i avfallsforskriften § 11-2. Vi foreslår at det tas inn en definisjon av farlig avfall i ny § 1-2 bokstav g som henviser videre til avfallsforskriften § 11-2.

Bokstav h) definisjonen av biomasse

I klimavoteforskriften er det flere sentrale regler for forbrenning av biomasse. Begrepet biomasse er definert i MR-forordningen artikkel 3 (21) som er gjennomført i forskriftens § 2-1. Vi vurderer imidlertid at "biomasse" er et så sentralt begrep for forståelsen av viktige bestemmelser i forskriften at det er behov for å ha en definisjon av biomasse i forskriften. Vi foreslår derfor at det i bokstav h tas inn en definisjon av biomasse som henviser videre til MR-forordningen artikkel 3 (21).

Bokstav i) definisjonen av delinstallasjoner

Begrepet "delinstallasjoner" er et sentralt begrep i tildelingsregelverket og benyttes i noen av bestemmelsene i kapittel 4. Innholdet i begrepet "delinstallasjoner" er lite intuitivt ut fra en naturlig forståelse av ordlyden og vi foreslår derfor at det tas inn en definisjon av delinstallasjoner som henviser videre til definisjonene av de ulike delinstallasjonene i tildelingsforordningen artikkel 2 (2), (3), (5), (6) og (10).

Bokstav j) definisjonen av flygning

Definisjonen av flygning står nå i § 1-3 nr. 1 og foreslås flyttet til ny § 1-2 bokstav j.

Bokstav k) definisjonen av kommersiell luftfartøysoperatør

Definisjon av kommersiell luftfartøysoperatør står nå i § 1-3 nr. 2 og foreslås flyttet til ny § 1-2 bokstav k.

Bokstav l) definisjonen av lufthavn

Definisjon av lufthavn står nå i § 1-3 nr. 3 og foreslås flyttet til ny § 1-2 bokstav l.

Bokstav m) definisjon av fjerntliggende region

Bokstav m definerer fjerntliggende region. Definisjonen er ny, men samsvarer innholdsmessig til beskrivelsen av fjerntliggende regioner i någjeldende § 1-2a første ledd bokstav b. Definisjonen er foreslått inntatt for å forenkle forskriftens bestemmelser om fjerntliggende regioner, se særlig ny § 1-4d.

Bokstav n) definisjonen av anløpshavn

Bokstav n definerer anløpshavn. Definisjonen er ny og gjennomfører artikkel 3 bokstav z i klimakvotedirektivet. Definisjonen er sentral fordi omfanget av kvote-, overvåkings- og rapporteringsforpliktelsen til skipsoperatørene beror på at utslipp fra reisen skjer mellom, til, fra eller i en anløpshavn.

Definisjonen inneholder en positiv avgrensning i første punktum, og en negativ avgrensning i andre punktum. Første punktum angir at en anløpshavn er en havn hvor et skip stopper for å laste eller losse last, sette av eller ta om bord passasjerer, eller en havn hvor et offshoreskip stopper for å bytte besetning. I andre punktum presiseres det at en havn likevel ikke er å regne som en anløpshavn dersom oppholdet i havnen er begrunnet i at skipet har behov for hjelp eller er i nød, eller oppholdet utelukkende er for å søke ly i forbindelse med ugunstige værforhold eller er nødvendig på grunn av søk- eller redningsaktiviteter. Heller ikke en nærliggende containeromlastingshavn hvor et containerskip tar opphold, skal anses som en anløpshavn. EU-kommisjonen skal publisere en liste over hvilke havner som utgjør slike "nærliggende containeromlastingshavner" høsten 2023.

Klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav z inneholder flere negative avgrensninger enn det som følger av andre punktum. Vi vurderer at de resterende situasjonene uansett ikke vil være omfattet av den positive avgrensningen i første punktum, og inntar derfor kun de negative avgrensningene vi vurderer som nødvendige.

§ 1-3. (anlegg. Aktiviteter og klimagasser omfattet av EUs klimakvotesystem)

Nåværende § 1-3 angir definisjoner for luftfartøysoperatører. I forslag til ny § 1-2 er alle begreper i forskriften som skal defineres samlet i en bestemmelse. Nåværende § 1-3 foreslås derfor flyttet til ny § 1-2 bokstav j-l. Unntak gjelder likevel for nåværende § 1-3 nr. 4 som i forslag til endringer i klimakvoteloven er definert i ny § 2a.

Ny § 1-3 regulerer virkeområdet for anlegg. Som følge at kvotepliktige utslipp ikke lenger er en forutsetning for å omfattes av EUs klimakvotesystem, må hele innretningen på første ledd endres. Andre til sjetten ledd består i dag dels av unntak fra anvendelsesområdet, regler for beregning av kapasitet og innhold fra definisjonen av anlegg i klimakvotedirektivet artikkel 3 e. Det er en utfordring med gjeldende andre til sjetten ledd at ordlyden ikke helt samsvarer med ordlyden i tilsvarende regler i klimakvotedirektivet. Dette gjelder blant annet innholdet i definisjonen av anlegg og de innledende punktene i direktivets vedlegg 1. Andre til sjetten ledd blir

i dag tolket og praktisert i samsvar med klimakvotedirektivets regler, men det er ønskelig å forbedre gjennomføring for å tilgjengeliggjøre EØS-retten i større grad. Siden definisjonen av anlegg foreslås tatt inn i ny § 1-2 bokstav a, blir videre deler av fjerde og sjette ledd overflødig.

Vi har på bakgrunn av de nye reglene i direktivet og utfordringene med gjeldende ordlyd kommet til at det er behov for å gjøre en større revisjon av § 1-1, og vi foreslår derfor følgende:

- Innretningen på første ledd endres, og ordlyden i aktivitetene oppdateres i tråd med endringene i klimakvotedirektivet.
- Unntakene som nå står i § 1-1 andre og tredje ledd flyttes til ny § 1-3a om unntak fra EUs klimakvotesystem.
- § 1-1 bør basere seg på definisjonen av anlegg og vi foreslår derfor at ordlyd fra denne definisjonen tas ut av § 1-1.
- Nytt andre ledd: samle reglene for beregning av om kapasitetsgrensen under aktivitetene i tabellen er overskredet.
- Nytt tredje ledd: angir reglene for hvilke forbrenningsenheter som skal inkluderes i tillatelsen til kvotepliktige utslipp etter forurensingsloven, jf. klimakvotedirektivets vedlegg 1 punkt 3.
- Nytt fjerde ledd: ny regel fra klimakvotedirektivet artikkel 2 som gir anleggsoperatøren anledning til å velge å holde anlegget sitt i EUs klimakvotesystem selv om kapasitetsgrensen på 20 MW ikke lengre er overskredet.

Som en følge av dette foreslår vi å endre **overskriften** til: *Anlegg. Aktiviteter og klimagasser omfattet av EUs klimakvotesystem*. Ordet *industri* innledningsvis er byttet ut med *anlegg*, dette for å harmonisere ordlyden med klimakvotedirektivets begrepsbruk. Industri er i tillegg et for snevert begrep, da aktivitetene også retter seg mot prosesser som kun har energiproduksjon som formål.

I **første ledd** foreslår følgende ordlyd: *Klimakvoteloven gjelder for de aktiviteter og for utslipp av de klimagasser som er nevnt i tabellen under*. Det vil fremgå av denne ordlyden at utslipp ikke er en forutsetning for å omfattes av klimakvotelovens anvendelsesområde, det avgjørende er om de nevnte aktivitetene utføres. Videre vil det fremgå at de reglene i loven som retter seg mot utslipp, vil gjelde for de klimagassene som er listet opp i tabellen for hver aktivitet.

I **tabellen i første ledd** er det foreslått noen språklige justeringer knyttet til beskrivelse av innfyrt effekt som ikke har materiell betydning. I tillegg er det foreslått enkelte endringer i ordlyden til følgende aktiviteter for å harmonisere med tilsvarende endringer i tabellen i klimakvotedirektivet vedlegg 1:

Aktivitet 2 endres til "*raffinering av olje i anlegg med forbrenningsenheter der samlet nominell innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW*". Dermed omfattes anlegg som også raffinerer bioolje av systemet. Samtidig begrenses aktiviteten til anlegg som har en samlet nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW.

Aktivitet 5 endres til "*produksjon av jern eller stål (primær- eller sekundærproduksjon), inkludert kontinuerlig støping, med en kapasitet som overstiger 2,5 tonn pr. time*". Dermed omfattes all type produksjon av jern av systemet.

Aktivitet 7 endres til "*produksjon av primæraluminium og aluminiumoksid*". Dermed skal det svares kvoter for utslipp av all CO₂ og også utslipp av PFK fra produksjon av aluminiumoksid.

Aktivitet 15 endres til "*tørking eller kalsinering av gips eller produksjon av gipsplater og andre gipsprodukter med en produksjonskapasitet for kalsinert gips eller tørket sekundærgips som totalt overstiger 20 tonn pr. døgn*". Dermed omfattes anlegg uten utslipp av denne aktiviteten.

Aktivitet 18 endres til "*produksjon av sot som omfatter karbonisering av organiske stoffer som for eksempel olje, tjære, rester fra krakking og destillasjon med en produksjonskapasitet som overstiger 50 tonn pr. døgn*". Dermed omfattes anlegg uten utslipp av denne aktiviteten.

Aktivitet 24 endres til "*produksjon av hydrogen (H₂) og syntesegass med en produksjonskapasitet som overstiger 5 tonn pr. døgn*". Dermed omfattes produksjon av utslippsfri hydrogen av systemet.

Aktivitet 27 endres til "*transport av klimagasser for lagring i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter, med unntak av utslipp som faller inn under andre aktiviteter i denne*". Dermed omfattes alle typer transport av CO₂, knyttet til transport for lagring i en geologisk formasjon, av aktiviteten.

Andre ledd bokstav a er en videreføring av regelen som i dag står i § 1-1 fjerde ledd, men ordlyden er tilpasset klimavotedirektivet vedlegg 1 punkt 2. **Bokstav b** tar inn regelen fra vedlegg 1 punkt 4 om at aktivitet hvor terskelverdien ikke er uttrykk i nominell innfyrt termisk effekt har forrang foran aktiviteter hvor terskelverdien er uttrykt i nominell innfyrt termisk effekt. **Bokstav c** første og andre setning viderefører innholdet i gjeldende femte ledd og bygges samtidig ut for å være mer i tråd med ordlyden i direktivets vedlegg 1 punkt 3. I siste setning i bokstav c står reglen om at forbrenningsenheter som kun forbrenner biomasse ikke skal regnes med ved beregning av kapasitet. Denne står i dag femte ledd i § 1-1, men er nå gjort tidsbegrenset til og med utløpet av 2025. Årsaken til dette er at klimavotedirektivet opphever dette unntaket i vedlegg 1 punkt 3 med virkning fra 1. januar 2026.

I **tredje ledd** er klimavotedirektivet artikkel 1 punkt 5 tatt inn. Denne regelen følger i dag i stor grad av sjetten ledd, men det er behov for å forbedre gjennomføringen for å være mer i tråd med ordlyden i direktivet. Av første setning følger hovedregelen om at når kapasitetsgrensen først er overskredet, så skal alle enheter hvor det forbrennes brensler inkluderes i tillatelsen etter forurensningsloven § 11. Dette innebærer også de enhetene under 3 MW som i utgangspunktet ikke blir beregnet med når man tar stilling til om kapasitetsgrensen er overskredet, jf. forslag til ny § 1-1 første ledd bokstav c andre setning. Av andre setning følger unntaket om at dette ikke gjelder for enheter for forbrenning av farlig og kommunalt avfall. Det følger av veilederen til vedlegg 1 i klimavotedirektivet og relevante definisjoner i EØS-retten, at med enheter for

forbrenning av farlig og kommunalt avfall så siktes det til enheter som har varmebehandling av avfall som hovedformål, og ikke produksjon av energi eller produkter. Dette er en naturlig grensegang i lys av at virkeområde for anlegg er industri og energiproduksjon, men vi mener at det på dette punkt kan være grunn til å klargjøre regelen når vi gjennomfører den i norsk rett. Vi har derfor foreslått at det går frem av ordlyden i andre setning at regelen i første setning ikke gjelder for enheter som har til hovedformål å varmebehandle farlig eller kommunalt avfall.

I **fjerde ledd** foreslår vi å ta inn klimavoteditivets artikkel 2 andre og tredje punktum om at anleggsoperatør kan velge å holde anlegget sitt i EUs klimavotesystem, selv om kapasitetsgrensen på 20 MW ikke lenger er overskredet.

§ 1-3a. (anlegg. Unntak)

I **første ledd** er unntakene for de som faller helt ut av EUs klimavotesystem foreslått samlet.

I **bokstav a** er gjeldende § 1-1 andre ledd, om unntak for anlegg som driver med forskning, utvikling og testing av nye produkter, foreslått tatt inn. Samtidig er det foreslått noen språklige endringer for å harmonere ordlyden med ordlyden i klimavoteditivets vedlegg 1 punkt 1.

I **bokstav b** videreføres delvis unntaket for avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner farlig og kommunalt avfall som i dag står under den første kvotepliktige aktiviteten i tabellen i § 1-1 første ledd. I klimavoteditivet videreføres dette unntaket for avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner farlig avfall, men ikke for de anleggene som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall. I forslag til ny bokstav b) er det dermed kun gjort unntak for avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner farlig avfall.

I **bokstav c** er unntaket som i dag følger av § 1-1 tredje ledd for anlegg som kun forbrenner biomasse videreført i første setning. I endringsdirektivet til klimavoteditivet blir denne regelen endret med virkning fra 1. januar 2026. Den nye reglen er tatt inn i bokstav d. I andre setning i bokstav c fremgår det at unntaket for de anleggende som forbrenner 100 prosent biomasse gjelder frem til 31. desember 2025.

I **bokstav d** inntas klimavoteditivets vedlegg 1 punkt 1 andre punktum om unntak for anlegg som forbrenning av biomasse, som skal gjelde fra 1. januar 2026. Anlegg som forbrenner biomasse som oppfyller bærekrafts- og utslippsreduksjonskravene i MR-forordningen artikkel 38, og hvor disse utslippene i gjennomsnitt bidrar til mer enn 95 prosent av de totale gjennomsnittlige utslippene fra anlegget i foregående femårsperiode, skal ikke omfattes av EUs klimavotesystem.

I **andre ledd** er særregelen for avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall tatt inn. Såfremt disse anleggene har samlet nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW vil de i utgangspunktet omfattes av aktivitet 1 i tabellen om forbrenning av brensler. I andre ledd fremgår unntaket som gjør at det kun er klimavoteditivets regler for overvåking, rapportering og verifikasjon som gjelder for disse anleggene.

§ 1-4. (Luftfart. Aktiviteter og klimagasser omfattet av EUs klimakvotesystem)

Nåværende § 1-4 om søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp og overvåkingsplan foreslås endret og flyttet til ny § 2-3. Bestemmelsen regulerer i all hovedsak søknadsprosess for godkjent overvåkingsplan, som systematisk sett hører hjemme i kapittel 2 om overvåking, rapportering, verifikasjon og akkreditering. Se nærmere om bestemmelsen i høringsnotatet punkt 4.3. nedenfor.

Gjeldende § 1-2 som angir virkeområdet for luftfart blir **ny § 1-4**. Det foreslås noen materielle endringer i bestemmelsen som følge av endringer i klimakvotedirektivet. I tillegg foreslås det enkelte strukturelle endringer for å tydeliggjøre hva som er de ytre rammene for EUs klimakvotesystem, og derigjennom bedre tilgjengeligheten for brukere av regelverket.

I klimakvotedirektivet har virkeområdet for luftfart vært gjenstand for flere endringer over tid. Det samme gjelder hvilke flygninger som er underlagt forpliktelser under direktivet, inkludert hvilke flygninger luftfartøysoperatørene har kvoteplikt for. Samlet fører dette til at reglene som setter rammene for hvilke luftfartsaktiviteter som er omfattet av EUs klimakvotesystem er svært fragmenterte, og til dels komplisert utformet. Miljødirektoratet foreslår derfor å rendyrke hva som er det ytre virkeområdet for EUs klimakvotesystem i en egen bestemmelse (§ 1-4), og at de forskjellige tilfellene som omhandler når luftfartøysoperatørene er unntatt kvoteplikt og andre sentrale forpliktelser skilles ut og deles opp i flere bestemmelser (§§ 1-4a til 1-4d).

I § 1-4 **første ledd** foreslår vi å videreføre dagens første ledd første setning i § 1-2 som angir at EUs klimakvotesystem i utgangspunktet gjelder for flygninger til og fra lufthavner i EØS-området. I tillegg foreslås det at begrepet "kvoteplikt" erstattes med "klimakvotelovens regler om EUs klimakvotesystem" for å synliggjøre at dersom luftfartøysoperatører har flygninger som faller innenfor virkeområdet, vil flygningene være omfattet av flere av klimakvotelovens krav enn kun kravet om kvoteplikt, slik som krav til overvåking, rapportering, verifikasjon og akkreditering. Endringen er også i tråd med øvrige forslag til endringer om bruk av begrepet "kvoteplikt" i resten av forskriften og klimakvoteloven. Denne ordlyden vil også tydeliggjøre at flygninger som omfattes av ICAO CORSIA ikke reguleres her. Bestemmelsens overskrift oppdateres tilsvarende.

Dagens første ledd andre setning i § 1-2 foreslås flyttet til et nytt **andre ledd**. I tillegg foreslår vi at unntakene i andre ledd rendyrkes til de unntakene som retter seg mot type flygninger, for eksempel militære flygninger og flygninger for offentlig tjenesteyting (bokstavene a til i), og unntakene for små luftfartøysoperatører (bokstav j og k).

Unntakene fra kvoteplikt og øvrige sentrale forpliktelser i regelverket som retter seg mot hvor det flys, for eksempel flygninger inn og ut av EØS-området og flygninger til, fra og mellom fjerntliggende regioner, foreslår vi regulert i egne bestemmelser for å unngå omfangsrike bestemmelser med svært mange ulike vurderingstemaer i samme paragraf. Som en følge av dette flyttes dagens bokstav l og m, om unntak fra kvoteplikt mv. for flygninger fra henholdsvis lufthavner i Sveits og Storbritannia til lufthavner i EØS-området, til en egen bestemmelse (se nærmere om dette i forslag til ny § 1-4b nedenfor).

Videre foreslås det et nytt andre punktum i **andre ledd bokstav a** som tydeliggjør at flygninger for transport av monarker, statsoverhoder mv. likevel medregnes i vurderingen av om en luftfartøysoperatør har hatt høye nok årlige CO₂-utslipp eller nok flygninger til å omfattes av klimakvotelovens virkeområde etter andre ledd bokstav j. Denne innskrenkningen av unntaket i bokstav a kom tidligere kun frem i bokstav j. I tillegg endres "EØS" til "EØS-området", i henhold til språkbruken i resten av forskriften.

Som følge av en endring i klimakvotedirektivets vedlegg 1 foreslås det i **andre ledd bokstav i** en utvidelse av unntaket for flygninger som utføres innenfor rammen for offentlig tjenesteytelser (FOT-ruter), fra ruter med tilbudt kapasitet på opptil 30 000 seter per år til ruter med tilbudt kapasitet på opptil 50 000 seter per år.

Til slutt foreslås det noen mindre endringer i bestemmelsens **andre ledd bokstav j og k** som ikke har materiell betydning. I **bokstav j** foreslås ordet "kvotepliktig" fjernet, da også ikke-kvoteplichtige flygninger som omfattes av virkeområdet medregnes i vurderingen. Henvisingene til bokstav l og m i **bokstav j og k** foreslås også fjernet, da bokstav l og m foreslås opphevet og skilt ut i ny § 1-4b.

§ 1-4a. (luftfart. Midlertidige unntak for forpliktelser for flygninger mellom en lufthavn utenfor EØS-området og en lufthavn i EØS-området)

Gjeldende § 1-2a første ledd omhandler det midlertidige unntaket for alle sentrale forpliktelser i EUs klimakvotesystem for flygninger inn og ut av EØS-området (første ledd bokstav a) og til og fra fjerntliggende regioner (første ledd bokstav b). Det første unntaket ("stop the clock"-unntaket) videreføres i klimakvotedirektivets artikkel 28a (1) bokstav a frem til og med 2026. Det andre unntaket (om fjerntliggende regioner) forlenges frem til og med 2030, samtidig som det foretas en justering av hvilke reiser unntaket gjelder for, se klimakvotedirektivets artikkel i artikkel 3c (8) og merknaden til § 1-4d i dette punkt.

Det foreslås at någjeldende § 1-2a første ledd splittes opp, slik at de to midlertidige unntakene gjennomføres i to forskjellige bestemmelser. "Stop the clock"-unntaket foreslås gjennomført i ny § 1-4a, mens unntaket om fjerntliggende regioner foreslås gjennomført i ny § 1-4d (se merknader til denne bestemmelsen nedenfor i dette punkt). Denne delingen foreslås for å tilgjengeliggjøre og fremheve unntakene, siden begge unntakene har stor betydning for luftfartøysoperatørenes forpliktelser. I tillegg vil de midlertidige unntakene oppheves på to forskjellige tidspunkt.

Det foreslås flere endringer i ny § 1-4a sammenlignet med någjeldende § 1-2 første ledd bokstav a. For det første foreslås det at unntaket forlenges med tre år, fra 31. desember 2023 frem til og med 31. desember 2026. For det andre foreslås det at begrepet "kvoteplikt" erstattes med "forpliktelser i EUs klimakvotesystem", se merknaden til § 1-4 i dette punkt.

Videre foreslås det presisert at flygninger mellom EØS-området og Sveits og Storbritannia ikke omfattes av det midlertidige "stop the clock"-unntaket. I henhold til avtalene som knytter EUs klimakvotesystem sammen med kvotesystemene til henholdsvis Sveits og Storbritannia, må luftfartøysoperatører levere kvoter og overholde de andre forpliktelsene i EUs klimakvotesystem

for flygninger fra EØS-området til Sveits og Storbritannia. I tillegg foreslås det presisert at heller ikke flygninger fra Sveits og Storbritannia til EØS-området omfattes av det midlertidige unntaket. Selv om luftfartøysoperatørene er unntatt forpliktelsene i EUs klimavotesystem også for disse flygningene, er disse flygningene unntatt på en selvstendig, ikke-midlertidig basis, se merknadene til §§ 1-4 og 1-4b i dette punkt.

§ 1-4b. (Luftfart. Unntak for forpliktelser for flygninger fra Sveits og Storbritannia til EØS-området)

Det foreslås at unntaket i gjeldende § 1-2 andre ledd bokstav l og m blir skilt ut i ny § 1-4b. Begrunnelsen for forslaget er at flygninger fra Sveits og Storbritannia til EØS-området ikke er utenfor virkeområdet til klimavotelovens regler om EUs klimavotesystem som sådan; flygningene faller innenfor regelverkets virkeområde, men det er gjort unntak for alle sentrale forpliktelser under klimavotesystemet for disse flygningene. Disse unntakene er imidlertid så omfattende at luftfartøysoperatørene i realiteten ikke har noen materielle forpliktelser knyttet til slike flygninger under EUs klimavotesystem.

Det foreslås også at begrepet "kvoteplikt" erstattes med "forpliktelser i EUs klimavotesystem", se merknaden til § 1-4 i dette punkt.

For flygninger fra Sveits til EØS-området foreslås det i tillegg å presisere at luftfartøysoperatører under norsk administrasjon skal rapportere utslipp fra flygninger innad i Sveits og fra Sveits til EØS-området til klimavotemyndigheten, i tråd med regler i det sveitsiske klimavoteregulativet. Forslaget tydeliggjør hvilke flygninger luftfartøysoperatørene plikter å rapportere utslipp for til norske klimavotemyndigheter. Det er ingen materiell forskjell mellom forslaget og någjeldende § 1-2 andre ledd bokstav l andre punktum.

§ 1-4c. (Luftfart. Gjennomføring av forordninger om unntak)

Gjeldende § 1-2b blir ny § 1-4c. Bestemmelsens overskrift foreslås endret i tråd med de andre overskriftene i kapittel 1.

§ 1-4d. (Luftfart. Midlertidige unntak for forpliktelser for visse flygninger tilknyttet fjerntliggende regioner)

Ny § 1-4d om det midlertidige unntaket for forpliktelser i EUs klimavotesystem for flygninger tilknyttet fjerntliggende regioner baserer seg i stor grad på gjeldende § 1-2a første ledd bokstav b. Innholdet i bestemmelsen er videre endret for å gjennomføre endringene i artikkel 3c (8) i klimavotedirektivet.

På den ene siden forlenges det midlertidige unntaket med syv år, fra 31. desember 2023 til 31. desember 2030. På den andre siden er det færre flygninger som omfattes av unntaket. Fra å gjelde alle flygninger mellom lufthavner i en fjerntliggende region og en lufthavn i EØS-området, er det nå kun unntak for flygninger mellom lufthavner i samme fjerntliggende region, flygninger mellom lufthavner i ulike fjerntliggende regioner i samme EØS-land, og flygninger mellom en lufthavn i en fjerntliggende region og en lufthavn i samme EØS-land.

Det er også foreslått enkelte endringer av pedagogisk og retsteknisk karakter, slik som at "regioner spesifisert i Traktat om Den europeiske unionens funksjonsmåte art. 349" erstattes med begrepet "fjerntliggende region". Se i denne sammenheng omtalen av forslaget til definisjon av "fjerntliggende region" i § 1-2 andre ledd bokstav m i dette punkt.

§ 1-5. (Maritim transport. Aktiviteter og klimagasser omfattet av EUs klimavotesystem)

Någjeldende § 1-5 om ansvarlig myndighet foreslås delt i to, og flyttet i nytt kapittel 1a i § 1a-1 og nytt kapittel 13 i § 13-1. Se merknad til de enkelte bestemmelser i punkt 4.2.2. og 4.12.2 nedenfor.

Ny § 1-5 angir virkeområdet til klimavoteloven for maritim transport. Forslag til ny § 1-5 utfyller forslag til endringer i klimavoteloven § 3 ved å angi hvilke maritim transportaktivitet som er omfattet av EUs klimavotesystem, og med det klimavoteloven og klimavoteforskriftens del 1 og 4. Reguleringen er en gjennomføring av aktivitet nr. 30 i vedlegg 1 til klimavotedirektivet.

Første ledd i bestemmelsen gir en positiv og en negativ avgrensning av virkeområdet. **Første ledd første setning angir** at skip med bruttotonnasje 5000 eller mer som utfører transport av passasjerer eller last for kommersielle formål, og som reiser til, fra eller ligger i anløpshavn i EØS-området, er omfattet av EUs klimavotesystem når de har utslipp av klimagassen karbondioksid (CO₂). Listen oppstiller fire kumulative betingelser.

Den første betingelsen for å omfattes av virkeområdet er at skipet har bruttotonnasje 5000 eller mer. Den andre betingelsen for å omfattes av klimavoteloven er at skipet utfører aktiviteten transport av passasjerer eller last for kommersielle formål. Betingelsen er koblet til formålet med reisen, ikke til typen skip, i tråd med klimavotedirektivets ordlyd. Den tredje betingelsen er at reisen må skje til eller fra en anløpshavn i EØS-området, eller at skipet ligger i en anløpshavn i EØS-området. Hvorvidt reisen skjer utelukkende innad i EØS-området, eller inn og ut av EØS-området har ikke betydning for virkeområdet, men det har derimot betydning for størrelsen på kvoteforpliktelsen, se forslag til ny § 1-5a nedenfor. Den fjerde betingelsen er at det foreligger utslipp av klimagassen CO₂. For maritim transport er det derfor en betingelse for å omfattes av EUs klimavotesystem at det foreligger utslipp.

Selv om de fire betingelsene er oppfylt, kommer ikke regelverket til anvendelse dersom unntakene i **første ledd annen setning** bokstav a-f er oppfylt. Unntakene i den negative avgrensningen i andre setning er i motsetning til første setning knyttet til skipstype.

Klimavoteloven gjelder dermed ikke for skipstypene fiskefangst- og fiskeforedlingskip, krigsskip, forsvarets logistikk- og støttefartøy, treskip av primitiv konstruksjon, skip som ikke drives frem med mekaniske midler, og statseide skip brukt til ikke-kommersielle formål.

Andre ledd angir at utslipp av klimagassene metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra aktivitetene som nevnt i første ledd omfattes fra og med 1. januar 2026. maritim transportaktivitet som nevnt i første ledd utvides dermed til utslipp av ytterligere to klimagasser. Slike utslipp skal rapporteres i henhold til MRV-forordningen allerede fra 1. januar 2024, se om ny § 11A-1 i punkt 4.11.

Tredje ledd utvider virkeområdet ytterligere. Fra 1. januar 2027 omfattes også utslipp av karbondioksid (CO₂), metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra offshoreskip med bruttotonnasje 5000 eller mer, som reiser til, fra eller ligger i anløpshavn i EØS-området av EUs klimakvotesystem. Disse klimagassutslippene skal allerede fra 1. januar 2025 rapporteres i henhold til MRV-forordningen, se forslag til ny § 11A-1 i punkt 4.11. Det er ikke nærmere definert hva et offshoreskip er. Vi venter en klargjøring her fra EUs side.

§ 1-5a. (Maritim transport. Omfang av kvoteplikten)

I § 1-5a **første ledd** oppstilles reglen om hvor stor andel av de rapporterte utslippene det skal svares kvoter for. For utslipp fra skip som reiser mellom anløpshavner i EØS-området, og utslipp fra skip som ligger i anløpshavn i EØS-området, skal det svares kvoter for 100 prosent av utslippstallet det foregående rapporteringsåret. For utslipp innad i EØS-området er utgangspunktet at det er samsvar mellom utslippstallet og kvoteplikten. For reiser mellom anløpshavner innenfor EØS-området og anløpshavner utenfor EØS-området, skal det imidlertid svares kvoter for 50 prosent av utslippstallet det foregående rapporteringsåret. Plikten til å svare kvoter er lagt til skipsoperatør, og vil sammenfatte summen av alle utslipp operatøren er ansvarlig for i det foregående rapporteringsåret.

I **andre ledd bokstav a-c** oppstilles en presisering til første ledd. Det skal foretas en økning av plikten til å svare kvoter. For rapporteringsåret 2024 skal det svares kvoter for 40 prosent av den kvotepliktige andelen av utslippstallet, for 2025 skal det svares kvoter for 70 prosent av den kvotepliktige andelen av utslippstallet, og først fra og med rapporteringsåret 2026 skal det svares kvoter for 100 prosent av den kvotepliktige andelen av utslippstallet. Det må derfor først gjøres en vurdering av hva som er andelen kvotepliktige utslipp for en skipsoperatør for årene 2024 og 2025 etter første ledd, før det foretas en reduksjon i oppgjørsplikten i tråd med andre ledd.

I **tredje ledd** oppstilles en særregel for skip med isklasse IA eller IA Super eller tilsvarende isklasse, fastsatt på grunnlag av HELCOM-anbefaling 25/7. Etter å ha gjort beregningen i første og andre ledd, kan skipsoperatører i tillegg velge å svare 5 prosent færre kvoter frem til 31. desember 2030.

I klimavotedirektivet artikkel 12 nr. 3 bokstav b-d oppstilles mulighet for ytterligere begrensninger i plikten til å svare kvoter. Unntak for dette i regelverket vil følges opp i klimavoteforskriften dersom det blir aktuelt.

§ 1-6. (meldeplikt ved beslutning om nedleggelse)

Bestemmelsen foreslås flyttet og videreført i ny § 10-3. Se merknad til bestemmelsen i punkt 4.9.2. Paragraf 1-6 oppheves.

4.2. Kapittel 1A. Luftfartøys- og skipsoperatører under norsk administrasjon

4.2.1. Overordnet om nytt kapittel 1A

Det er luftfartøysoperatører og skipsoperatører som illegges forpliktelser for luftfarten og maritim transport i henhold til EUs klimavotereguleringer. Disse operatørene kan ha mange fly og skip underlagt sitt ansvar, og de vil ha ruter og seilas på tvers av landegrensene, og til og fra, EØS-området. Skipsoperatørene kan i tillegg ha skip som seiler under mange ulike flaggstater. Den enkelte operatør skal imidlertid administreres av en EØS-medlemsstat for sine samlede forpliktelser i EUs klimavotesystem. Med å administrere menes å følge opp de rollene medlemsstatene har som registerfører og som klimavotemyndighet.

I nytt kapittel 1A foreslås to bestemmelser som oppstiller kriteriene for når en luftfartøys- og en skipsoperatør tilegnes til norske myndigheter å administrere. Kapitlet gjennomfører artikkel 18a og artikkel 3gf i klimavotedirektivet.

De to bestemmelsene utgjør begge en presisering av virkeområdet for klimavoteloven og klimavoteforskriften på operatørnivå. Luftfartøysoperatører med flygninger i Norge og skipsoperatører med skip som ferdes i Norge, svarer ikke til norske myndigheter såfremt de ikke omfattes av de to bestemmelsene i kapittel 1A.

Paragraf 1A-1 berører ikke den kompetansen som Norge har som flaggstat for det enkelte skip i henhold til klimavotedirektivet artikkel 16 (11), eller i henhold til MRV-forordningens artikkel 19 og 20.

4.2.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 1A-1. (luftfartøysoperatører med Norge som administrerende stat i EUs klimavotesystem)

Bestemmelsen viderefører någjeldende § 1-5 annet til fjerde ledd, men er foreslått oppdatert av pedagogiske hensyn og for å være i overensstemmelse med systematikken for maritim transport. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 18a i klimavotedirektivet.

I bestemmelsens **overskrift** foreslås det å presisere at bestemmelsen kun omhandler administrasjon av luftfartøysoperatører som er omfattet av EUs klimavotesystem. Bestemmelsen har ingen betydning for luftfartøysoperatører som kun er omfattet av ICAO CORSIA.

Nåværende første ledd foreslås flyttet til ny § 13-1 om myndighet etter loven. Nytt **første ledd** er basert på første del av någjeldende § 1-5 annet ledd. Forslaget innebærer kun en tydeliggjøring av det overordnede utgangspunktet, nemlig at EU-kommisjonens liste over luftfartøysoperatører slår fast hvilke luftfartøysoperatører som administreres av Norge.

Siden EU-kommisjonens liste ikke oppdateres fortløpende, inneholder bestemmelsens **andre ledd** en regel som beskriver når luftfartøysoperatører som ikke er inntatt på listen havner under norsk administrasjon. **Andre ledd bokstav a** viderefører § 1-5 andre ledd bokstav a.

Andre ledd bokstav b er en sammenfatning og forenkling av § 1-5 andre ledd bokstav b, tredje ledd og fjerde ledd. Store deler av innholdet i någjeldende § 1-5 tredje og fjerde ledd er enten utdatert eller uten betydning for når luftfartøysoperatører uten lisens eller driftstillatelse fra en EØS-stat vil havne under norsk administrasjon.

På denne bakgrunn foreslås det at **andre ledd bokstav b første punktum** i vesentlig grad viderefører någjeldende § 1-5 andre ledd bokstav b, men at meningsinnholdet i begrepet "basisår" blir tatt direkte inn i bokstaven, i stedet for at det defineres i et etterfølgende ledd (någjeldende § 1-5 tredje ledd første og andre punktum). Dermed er det ikke lenger nødvendig å bruke ordet "basisår" i bestemmelsen. Resten av § 1-5 tredje ledd foreslås opphevet.

Andre ledd bokstav b andre punktum er en videreføring av innholdet i någjeldende § 1-5 fjerde ledd. Det foreslås imidlertid en vesentlig forenkling ved at regelen kun beskriver hvilke utslipp som skal tilskrives Norge, ettersom bestemmelsen kun omhandler hvilke luftfartøysoperatører som skal administreres av Norge.

I et nytt **tredje ledd** presiseres det at klimavoteloven og klimavoteforskriftens regler som retter seg mot luftfartsaktiviteter, gjelder for luftfartøysoperatørene som omfattes av første og andre ledd. Bestemmelsen skal tydeliggjøre at norsk klimavoteregulering kommer til anvendelse for disse operatørene, selv om de har aktivitet utenfor Norges grenser.

§ 1A-2. (skipsoperatører med Norge som administrerende stat)

Bestemmelsen er ny, og skal gjennomføre artikkel 3gf i klimavotedirektivet. Bestemmelsen oppstiller kriteriene for å havne under norsk administrasjon i første ledd bokstav a-c. Kriteriene er satt opp i hierarkisk rekkefølge.

I henhold til **første ledd bokstav a** svarer norskregistrerte skipsoperatører til Norge som administrerende stat. Tilsvarende vil alle andre EØS-land svare for de skipsoperatørene som er registrert i sine land. EU-kommisjonen vil i løpet av høsten komme med en underliggende rettsakt om medlemsstatenes administrering, der vi venter en avklaring av om det er registrert *hovedkontor* som er avgjørende.

I **første ledd bokstav b** angis kriteriene for tilordning av administrasjon dersom skipsoperatøren er registrert utenfor EØS-området. En slik skipsoperatør vil administreres av Norge dersom skipsoperatørens skip i sum har flesteparten av sine anløp i EØS-området de siste fire årene, i Norge. EU-kommisjonen vil i løpet av høsten komme med regler om hvordan en skipsoperatør med likt antall anløp i to eller flere EØS-medlemstater skal fordeles.

I **første ledd bokstav c** oppstilles kriteriene dersom skipsoperatøren de siste fire rapporteringsårene ikke har anløp i EØS-området. I så tilfelle tilordnes skipsoperatøren norsk administrasjon dersom det første anløpet i EØS-området er i Norge.

EU-kommisjonen skal innen 1. februar 2024 komme med en rettsakt som på bakgrunn av kriteriene allokere skipsoperatører som omfattes av EUs klimavotesystem til riktig administrerende stat.

I **andre ledd** presiseres det at klimavoteloven og klimavoteforskriftens regler som retter seg mot maritim transportaktivitet, gjelder for skipsoperatørene som omfattes av første ledd. Bestemmelsen skal tydeliggjøre at norsk klimavoteregulering også kommer til anvendelse for operatører som har aktivitet utenfor Norges grenser, i likhet med forslag til § 1A-1 tredje ledd.

4.3. Kapittel 2. Overvåking, rapportering, verifikasjon og akkreditering

4.3.1. Overordnet om endringer i kapittel 2

Klimavoteforskriften kapittel 2 gir regler om overvåking og rapportering, verifikasjon og akkreditering. Her inntas forordninger og underliggende rettsaktene som regulerer dette temaet. Reglene i kapitlet er i all hovedsak gjennomføring av EU-forordninger, og i liten grad gjennomføring av direktivtekst eller supplerende nasjonale regler, med noen unntak.

Det er gjort endringer i en rekke bestemmelser i kapittel 2, som i hovedsak kan deles i to årsaker: det er foreslått endringer for å gjennomføre endringsrettsaktene til klimavotedirektivet og MRV-forordningen – dvs. materielle endringer. Disse knytter seg til nye forpliktelser for maritim transport. I tillegg er det foreslått endringer av pedagogiske hensyn, disse endrer ikke rettsstillingen, men søker å klarlegge den. En rekke endringsforslag har elementer av begge årsaker. Endret begrepsbruk som omtalt i punkt 3.4. vil ikke omtales nærmere i det følgende.

Det er ikke i gjeldende kapitteloverskrift reflektert at regelverket også gjelder akkreditering, selv om det er tilfelle. Vi foreslår derfor å legge til akkreditering i kapitteloverskriften slik at denne blir dekkende for kapitlets materielle innhold.

4.3.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 2-1a. (gjennomføring av MRV-forordningen)

Vi foreslår å inkorporere MRV-forordningen med endringsrettsakter og tilhørende rettsakter. Bestemmelsen er i all hovedsak en videreføring av forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger § 12a første, andre og tredje ledd. Det er gjort noen mindre endringer av tekniske årsaker.

Fordi det kan bli aktuelt å gjennomføre endringsrettsaktens bestemmelser før den er inntatt i EØS-avtalen, er det i forslaget lagt inn et nytt andre ledd om at endringsrettsakten forordning (EU) 2023/957 gjelder som norsk forskrift. Så fort endringsrettsakten er inntatt i EØS-avtalen, vil første ledd oppdateres og andre ledd utgå.

Forslaget om å flytte gjennomføringene til klimavoteforskriften medfører behov for å justere i § 12a miljøsikkerhetsforskriften, se punkt 4.13.

§ 2-2a. (gjennomføring AV-forordningen for skip)

Bestemmelsen er ny, og inkorporerer forordning (EU) 2016/2072 om kontrollvirksomhet og akkreditering av kontrollører (AV-forordningen for skip) med endringsrettsakter. Bestemmelsen er i all hovedsak en videreføring av forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flytbare innretninger § 12a fjerde ledd. Det er gjort noen mindre endringer av tekniske årsaker.

Forslaget om å flytte gjennomføringene til klimavoteforskriften medfører behov for å justere i § 12a i miljø sikkerhetsforskriften, se punkt 4.13.

§ 2-3. (Søknad om tillatelse og godkjenning av plan for overvåking og rapportering av klimagassutslipp)

Nåværende § 2-3 om frist for rapportering flyttes til § 2-7.

Nåværende § 1-4 om søknad om tillatelse til kvotepliktige utslipp og innlevering av overvåkingsplan, foreslås flyttet til **ny § 2-3**. Bestemmelsens innhold gjør at den systematisk hører under kapittel 2. Vi foreslår samtidig en endring i paragrafoverskriften for å tydeliggjøre at bestemmelsen gjelder godkjenning av plan for overvåking og rapportering av klimagassutslipp.

Bestemmelsen regulerer søknad om tillatelse for anlegg, og krav til godkjent overvåkingsplan. Bestemmelsen er både en gjennomføring av direktivtekst, gjengivelse av forordningstekst, og en supplerende med nasjonale krav. Dette kommer ikke tydelig frem slik den lyder i dag. Vi foreslår derfor å tydeliggjøre rettslig forankring til forordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser (MR-forordningen) både for anleggsoperatører og for luftfartøysoperatører i første og andre ledd.

I **nytt tredje ledd** oppstilles regler for søknad om godkjent overvåkingsplan for skipsoperatører, med henvisning til MRV-forordningen. Bestemmelsen oppstiller ingen supplerende av det som allerede følger av MRV-forordningen, som inntas i sin helhet i § 2-1 a, men er i likhet med første og andre ledd en pedagogisk henvisning til sentrale forpliktelser for operatørene. I motsetning til de to øvrige sektorene, inneholder tredje ledd en henvisning artikkelen som regulerer klimavotemyndighetens frist til å behandle søknad om godkjent overvåkingsplan. Det er kun for maritim transport klimavotemyndighetene har slike absolutte frister for saksbehandling.

Krav om at anleggsoperatør og luftfartøysoperatør skal benytte søknadskjema anvist av klimavotemyndigheten foreslås flyttet fra første og andre ledd til nytt **fjerde ledd**. Nytt fjerde ledd omfatter alle operatører, og er en videreføring for anleggs- og luftfartøysoperatører, og en ny regel for skipsoperatørene.

§ 2-3a. (forenklede dokumentasjonskrav ved rapportering av utslipp fra forbrenning av biomasse i rapporteringsåret 2022)

Paragraf 2-3 a foreslås opphevet. Bestemmelsen oppstiller forenklede dokumentasjonskrav ved nulltelling av CO₂-utslipp fra forbrenning av biomasse i rapporteringsåret 2022 for anlegg og luftfart. Bestemmelsen innebærer et midlertidig unntak fra nye og mer omfattende

dokumentasjonskrav for å kunne nulltelle CO₂-utslipp fra forbrenning av alle typer biomasse frem til 1. januar 2023, slik det åpnes for i forordning (EU) 2022/388 om endring av MR-forordningen.

Fra 1. januar 2023 må anleggsoperatører og luftfartøysoperatører oppfylle dokumentasjonskravene som følger av MR-forordningen artikkel 38 (5) for å kunne nulltelle CO₂-utslipp fra forbrenning av biomasse. Miljødirektoratet foreslår derfor å oppheve § 2-3a i klimakvoteforskriften. Når det gjelder maritim transport, er det ikke avklart hvilke dokumentasjonskrav som vil gjelde for nulltelling av CO₂-utslipp fra forbrenning av biomasse. Vi antar imidlertid at bærekraftsdokumentasjon må fremlegges. En avklaring ventes her i løpet av høsten 2023.

§ 2-4. (endring av overvåkingsplan)

Paragraf 2-4 er ny og gir regler for endring av overvåkingsplan. Bestemmelsen inneholder en gjengivelse av krav som følger av MR-forordningen og MRV-forordningen. Samtidig oppstiller bestemmelsen et klargjørende unntak fra krav om godkjenning for ikke-vesentlige endringer av overvåkingsplanen.

Vesentlige endringer av overvåkingsplanen i henhold til MR-forordningen artikkel 15 (2), må godkjennes av klimakvotemyndigheten, i tråd med **første ledd**. MR-forordningen artikkel 15 (2) henviser til bestemmelsens nr. 3 og 4, som oppstiller typer av endringer som skal anses som vesentlige endringer for henholdsvis anleggs- og luftfartøysoperatører. Videre vil ikke-vesentlige endringer av overvåkingsplanen ikke kreve godkjenning av klimakvotemyndigheten. Slike ikke-vesentlige endringer skal underrettes til klimakvotemyndigheten senest 31. desember det aktuelle året.

I **andre ledd** inntas en henvisning til at skipsoperatørs endring i overvåkingsplan krever godkjenning av klimakvotemyndigheten i tråd med MRV-forordningen artikkel 7 (5). Det trekkes ikke noe skille mellom vesentlige og ikke-vesentlige endringer, men forordningen henviser til typetilfeller av endringer i artikkel 7 (2) som skal godkjennes av administrerende myndighet.

I **tredje ledd** fremgår det at det er de skjema klimakvotemyndigheten gir anvisning om som skal benyttes av operatørene.

§ 2-5. (frist for søknad om forenklet verifikasjon av utslippsrapport og tildelingsrapport for anlegg)

Bestemmelsen regulerer anleggsoperatørs frist for søknad om forenklet verifikasjon av utslippsrapport. Vi foreslår å utvide den til også å gjelde tildelingsrapport, som har samme fristtidspunkt – 30. november. Endringen reflekteres også i paragrafoverskriften.

§ 2-6. (forenklete krav til verifisering for luftfartøysoperatører med små utslipp)

Forslaget til ny § 2-6 innebærer en flytting av någjeldende § 2-2b, av hensyn til ny struktur i forskriften. Det gjøres også enkelte endringer av pedagogiske hensyn, uten betydning for bestemmelsens materielle innhold.

Blant annet foreslås det i bestemmelsens **overskrift** å endre ordet "rapportering" til "verifisering", for å bedre beskrive bestemmelsens innhold. Videre foreslås det at de to alternative vilkårene for forenklet verifisering skiller ut i to bokstaver, bokstav a og bokstav b. I **bokstav a andre setning** presiseres det at den årlige utslippsgrensen på 25 000 tonn CO₂ ikke omfatter flygninger fra Sveits og Storbritannia til EØS-området, som følge av endringene i ny § 1-4 og ny § 1-4b (se kommentarer til bestemmelsene i punkt 4.1.2).

Endelig foreslås det å oppdatere og forenkle bestemmelsens henvisninger til forordninger og kommisjonsbeslutninger. De relevante estimeringsverktøyene er nå angitt i forordning (EU) 2018/2066 artikkel 55, slik at henvisningene til forordning (EU) nr. 601/2012 artikkel 54 (2) og forordning (EU) 2018/2066 artikkel 76 (5) kan tas ut. Det foreslås også å ta ut henvisningene til kommisjonsbeslutning (EU) 2020/1071 og forordning (EU) 2021/1416.

§ 2-7. (frist for utslippsrapportering)

Gjeldende § 2-3 om frist for rapportering foreslås flyttet til ny § 2-7. Vi foreslår å tydeliggjøre i paragrafoverskriften at det er tale om utslippsrapportering.

Bestemmelsen angir i **første ledd første setning** at operatørenes frist for utslippsrapportering er senest 31. mars året etter at utslippene fant sted. Fristregelen gjelder tilsvarende for alle sektorene. Det tydeliggjøres ved henvisning til aktuelle artikler at reglen følger av MR- og MRV-forordningen, i stedet for å henvise til klimakvotelovens § 15. Dette er kun en teknisk endring uten materiell betydning.

I forslag til endringer i klimakvotelovens § 15 går vi bort fra at alle utslippsrapporter skal godkjennes. Det gir seg utslag i denne bestemmelsen, hvor "godkjenning" foreslås erstattet med "kontroll".

Videre foreslås en tydeliggjøring av at det er verifisert utslippsrapport som skal leveres til klimakvotemyndigheten. Dette er kun en teknisk endring.

Skipsoperatøren har også en forpliktelse til å levere en aggregert utslippsrapport på selskapsnivå, denne plikten fremgår av **første ledd andre setning**. Forpliktelsen følger av MRV-forordningens artikkel 11a som det henvises til. Endringen inneholder ingen supplering utover det som følger av MRV-forordningen og som foreslås inntas i sin helhet i § 2-1 a, men er inntatt av pedagogiske årsaker da det er en sentral forpliktelse for skipsoperatøren. Den aggregerte utslippsrapporten skal inneholde summen av alle utslipp som er omfattet av EUs klimakvotesystem, for alle skip skipsoperatøren har vært ansvarlig for i rapporteringsperioden.

§ 2-8 (klimakvotemyndighetens kontroll og saksbehandling av utslippsrapporter)

I høring av endringer i klimakvoteloven er det foreslått en endring i § 15 om at utslippsrapporter ikke lenger må godkjennes av klimakvotemyndigheten. Det er i henhold til forslaget ikke lenger slik at et vedtak om godkjent utslippstall fra klimakvotemyndigheten danner grunnlag for forpliktelsen til å svare kvoter. Det betyr ikke at klimakvotemyndigheten skal slutte å kontrollere utslippsrapporter, men at myndighetenes godkjenning ikke er en betingelse for å legge det verifiserte utslippstallet til grunn. Selv om vi foreslår å gå bort fra kravet om godkjenning, skal klimakvotemyndigheten likevel kontrollere verifiserte utslippsrapporter for å sikre legitimiteten i systemet, og skal endre utslippstallet i tråd med reglene i MR-forordningen der det er påkrevd. I lovforslaget er det samtidig foreslått at en forskriftshjemmel for klimakvotemyndighetens kontroll og saksbehandling av utslippsrapporter.

Forslag til **ny § 2-8** angir hvilke utslippstall som skal legges til grunn for kvoteplikten når det ikke lenger foreligger et enkeltvedtak om godkjent utslippstall. Det er det verifiserte utslippstallet som skal rapporteres i tråd med fristregelen i § 2-7. For anleggsoperatører og luftfartøysoperatører gjelder dette såfremt ikke klimakvotemyndigheten endrer utslippstallet i tråd med MR-forordningen artikkel 70.

For maritim transport foreligger ingen tilsvarende adgang eller plikt for klimakvotemyndighetene for å legge til et påslag. Forskriftsteksten vil suppleres her dersom tilsvarende regel kommer i MRV-forordningen eller tilhørende forordninger for skip.

Vi viser for øvrig til forslag til endringer i klimakvoteloven for videre omtale av forslaget om å gå bort fra gjeldende godkjenningssystem.¹⁰

4.4. Kapittel 3. Industri. Tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2013-2020

De fleste bestemmelser i kapittel 3 er utdatert da de gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter til anlegg for perioden 2013–2020 (fase 3). Regelen i § 3-2 om at det ikke gis tildeling til elektrisitetsproduksjon er flyttet til § 4-2 om rammer for tildeling. De øvrige bestemmelsene i kapittel 3 foreslås opphevet og kapitlet blir dermed stående tomt. Tilsvarende blir også henvisninger til regler i kapittel 3 andre steder i forskriften strøket.

Vedleggene 10-21 klimakvoteforskriften omhandler metoder, standarder, historiske aktivitetsnivå og krav til søknader for tildeling av vederlagsfrie kvoter i fase 3. Vedleggene foreslås også opphevet som en følge av at kapittel 3 utgår.

¹⁰ Se høringsnotat om forslag til endringer klimakvoteloven punkt 2.

4.5. Kapittel 4. Anlegg. Tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030.

4.5.1. Overordnet om endringer i kapittel 4

Reglene for tildeling gis hovedsakelig i tildelingsforordningen og andre underliggende rettsakter som er tatt inn ord for ord i norsk rett gjennom § 4-1. Totalt er det forventet at det for neste tildelingsrunde vil være seks underliggende rettsakter til klimakvotedirektivet. Noen regler for beregning av tildeling følger imidlertid av klimakvotedirektivet og er tatt inn i kapittel 4 i dag, blant annet i § 4-7.

Reglene for tildeling er samlet sett svært tekniske og omfangsrike. Dette, i tillegg til det store antallet av ulike rettsakter for tildeling, gjør at rettsreglene for tildeling er fragmenterte og vanskelig tilgjengelig for brukerne av regelverket. Som en følge av dette er det i kapittel 4 om tildeling utstrakt bruk av EØS-markører for å binde sammen og tilgjengeliggjøre det fragmenterte EØS-regelverket.

Vi foreslår videre strukturelle og språklige endringer i bestemmelsene i kapittel 4. I den grad disse er omtalt i punkt 3.4 om nye begreper i klimakvoteforskriften, vil de ikke behandles nærmere i det følgende.

4.5.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 4-2. (rammer for tildeling av vederlagsfrie klimakvoter)

I dag regulerer § 4-2 definisjoner. Vi foreslår at definisjonene av eksisterende og ny virksomhet flyttes til ny definisjonsbestemmelse i § 1-1.

Videre foreslår vi at § 4-2 får overskriften "rettslige rammer for tildeling av vederlagsfrie klimakvoter".

I **første ledd** foreslår vi at det klargjøres for brukerne av regelverket at regelverket for tildeling fremgår av en rekke rettsakter som er tatt inn i norsk rett gjennom § 4-1 og reglene i §§ 4-7, 4-7a og 4-7b. Tildelingsregelverket er svært fragmentert. Totalt er det seks underliggende rettsakter til klimakvotedirektivet som gir regler om tildeling. Vi mener en slik bestemmelse vil bidra til å tilgjengeliggjøre tildelingsregelverket i større grad for brukeren av regelverket.

I **andre ledd** foreslås det å ta inn en bestemmelse om at CCS aktivitetene i nr. 26 til 28 i tabellen i § 1-1 første ledd er berettiget tildeling av vederlagsfrie klimakvoter fra og med perioden 2026-2030. I dag følger det av klimakvotedirektivet artikkel 10a (3) at det ikke gis tildeling til disse aktivitetene. Denne bestemmelsen foreslås opphevet med virkning fra og med 1. januar 2026. I gjeldende klimakvoteforskrift fremgår det av § 3-2 at det ikke gis tildeling for fangst, transport og lagring av CO₂, denne bestemmelsen foreslås opphevet sammen med resten av kapittel 3 som gir regler for tildeling i fase III av EUs klimakvotesystem.

I **tredje ledd** er regelen om at det ikke gis tildeling for elektrisitetsproduksjon, med unntak av elektrisitet produsert fra avgass foreslått flyttet fra gjeldende § 3-2.

I **fjerde ledd** foreslår vi å ta inn en henvisning til regelen i tildelingsforordningen artikkel 18 (4) om at tildeling til nye anlegg er betinget av at det fremdeles er tilgjengelig kvoter i den felleseuropeiske kvotereserven. Dette er en sentral forutsetning for tildeling til nye virksomheter som i dag står både i § 4-4 første ledd og § 4-6 første ledd uten EØS-henvisning, men som nå foreslås flyttet til fjerde ledd i ny § 4-2.

§ 4-3. (frist for søknad om vederlagsfrie kvoter for eksisterende anlegg)

I **første ledd** foreslås det å ta ut første setning ettersom den angir søknadsfristen for første søknadsperiode i fase IV, og dermed ikke lenger er relevant.

I **andre ledd** er det foreslått mindre språklige endringer samt å ta inn riktig EØS-henvisning.

§ 4-4. (søknad om vederlagsfrie kvoter for nye anlegg)

Gjeldende første ledd i § 4-4 foreslås opphevet. Tilsvarende regel i EØS-retten er det tatt inn en direkte henvisning til i § 4-2 fjerde ledd.

Gjeldende andre ledd om at nye virksomheter må ha en godkjent metodeplan, og at denne planen må sendes inn seks måneder før søknad, foreslås også opphevet. Tildelingsforordningen artikkel 8 (4) gir medlemsstatene anledning til å kreve at nye anlegg skal sende inn metodeplanen til godkjenning før søknad om tildeling. Vi ser imidlertid at det er en fordel å ha færrest mulige særnorske krav ved forvaltningen av EUs klimakvotesystem, og ser ikke at grunnene for å beholde dette kravet er sterke nok.

Vi foreslår derfor at **første ledd** henviser direkte til tildelingsforordningen artikkel 5 som angir reglene for søknad om tildeling for nye anlegg.

Gjeldende tredje ledd videreføres som **andre ledd** i forslaget til endringer i § 4-4.

§ 4-5. (vedtak om tildeling av vederlagsfrie kvoter til eksisterende anlegg)

I § 4-5 er det utelukkende foreslått å sette inn riktig EØS-henvisning og gjøre noen språklige endringer uten materiell betydning.

§ 4-6. (vedtak om tildeling av vederlagsfrie kvoter til nye anlegg)

Andre setning i § 4-6 **første ledd** er foreslått strøket. Tilsvarende regel i tildelingsforordningen er det foreslått å ta inn en henvisning til i forslag til ny § 4-2 fjerde ledd.

For øvrig i § 4-6 **første** og **andre ledd** er det foreslått å sette inn riktig EØS-henvisning og gjøre noen språklige endringer uten materiell betydning.

§ 4-7. (beregningsregler for tildeling av vederlagsfrie kvoter)

I dag har § 4-7 overskriften *lineær reduksjonsfaktor og felleseuropeisk korreksjonsfaktor*.

Bestemmelsen inneholder i første ledd den særlige beregningsregelen for nye virksomheter hvor det, i tillegg til de øvrige reglene for tildeling, skal gjøres en reduksjon i tildelingen basert på lineær reduksjonsfaktor. I andre ledd gis regelen om den felleseuropeiske korreksjonsfaktoren, og i tredje ledd særregelen for beregning av tildeling for el-generatorer for det tilfellet at det ikke besluttes å innføre en felleseuropeisk korreksjonsfaktor.

Vi foreslår å flytte den særlige beregningsregelen for nye virksomheter til en ny § 4-7a. Videre foreslår vi å samle de øvrige beregningsreglene for tildeling som følger direkte av klimakvotedirektivet i § 4-7, og legge inn en henvisning til beregningsreglene for karbonlekkasje. Som en følge av dette foreslår vi at ny overskrift til § 4-7 skal være *beregningsregler for tildeling*.

I **første ledd** foreslår vi å ta inn en direkte henvisning til beregningsreglene for karbonlekkasjestatus i tildelingsforordningen artikkel 16 (3). Dette er en regel som også følger direkte av klimakvotedirektivets artikkel 10b. De anleggene som regnes som karbonlekkasjeutsatt er de anleggene som produserer produkter i konkurranse med aktører i andre deler av verden som ikke har prising av CO₂. Dermed er det risiko for at denne produksjonen flyttes ut av EØS-området. Regelen er av sentral betydning for mange anlegg, da det gis betydelig mer tildeling til denne gruppen anlegg. Siden tildelingsregelverket er svært fragmentet, blant annet som følge av at noen av de andre beregningsreglene utelukkende følger av direktivet, foreslår vi å ta inn en direkte henvisning til disse beregningsreglene fra den bestemmelsen hvor de øvrige beregningsreglene fra direktivet er gjennomført.

I **andre ledd** står i dag regelen om den felleseuropeiske korreksjonsfaktoren. Denne regelen skal videreføres uten endringer. I en ny andre setning foreslår vi å gjennomføre det nye unntaket som følger av klimakvotedirektivet artikkel 10a (5) for bruk av korreksjonsfaktoren for de ti prosent mest utslippseffektive anleggene i EØS-området i en sektor eller undersektor for den aktuelle utslippsstandard.

I **tredje ledd** er regelen som speiler forordning (EU) 2023/956 om etablering av en karbongrensejusteringsmekanisme (CBAM-forordningen) som innfører karbontoll på visse varer som er produsert i land uten prising av CO₂. Anlegg som produserer varer som omfattes av denne karbontollen skal ha en reduksjon i den årlige tildelingen fra og med 2026, se klimakvotedirektivet artikkel 10a nytt punkt 1a. Tildelingen skal i 2026 reduseres med en faktor på 0,975 og 0,950 i 2027, i de påfølgende årene reduseres faktoren gradvis til den er nede i null i 2034 hvor det dermed ikke gis tildeling. Se nærmere omtale av artikkel 10a (1)a over under punkt 2.1.3.

Vi foreslår å flytte regelen om el-generator fra gjeldende tredje ledd til nytt **fjerde ledd**. Vi har valgt å plassere denne til slutt i § 4-7 da det følger av endringene til klimakvotedirektivet at direktivets bestemmelse om dette i artikkel 10a (3), 10a (4) og definisjonen i artikkel 3 bokstav u skal oppheves med virkning fra 1. januar 2026, se endringsdirektivet artikkel 4.

§ 4-7a. (særlige beregningsregler for tildeling av vederlagsfrie kvoter til nye anlegg)

Vi foreslår en ny § 4-7a som angir særlige beregningsregler for tildeling av vederlagsfrie klimakvoter til nye anlegg. Her foreslår vi å plassere regelen som i dag står i § 4-7 første ledd om at det, i tillegg til de øvrige beregningsregler, skal brukes en lineær reduksjonsfaktor ved tildeling til nye anlegg. Lineær reduksjonsfaktor er i endret i klimakvotedirektivet artikkel 9 til 4,3 prosent i perioden 2024-2027 og 4,4 prosent fra og med 2028.

§ 4-7b. (vilkår for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter)

I ny § 4-7b foreslår vi å ta inn de nye kravene til energirevisjon og klimanøytralitetsplan i klimakvotedirektivet artikkel 10a (1). Vi foreslår at overskriften skal være vilkår for å få full tildeling.

I **første ledd** foreslår vi at regelen om at det skal skje en reduksjon i tildeling til anleggsoperatører på 20 prosent dersom ikke kravene til energirevisjon, tatt inn i andre ledd, eller klimanøytralitetsplan, tatt inn i tredje ledd, er oppfylt.

I **andre ledd første setning** gjennomføres reglen i klimakvotedirektivet artikkel 10a om at bedrifter som ikke regnes som små eller mellomstore bedrifter må oppfylle kravene til energirevisjon eller gjennomføre et sertifisert energiledelsessystem i tråd med artikkel 8 i energieffektiviseringsdirektivet (direktiv (EU) 2012/27) for å få full tildeling. Det stilles både krav om at revisjonen må gjennomføres, og at anbefalingene fra revisjonsrapporten eller det sertifiserte energiledelsessystemet er gjennomført.

Energieffektiviseringsdirektivet er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen, og følgelig ikke gjennomført i norsk rett. Vi er likevel forpliktet til å etterleve forpliktelsene som følger av det totalharmoniserte klimakvoteregulverket. Det er derfor foreslått en forskriftsbestemmelse med samme materielle innhold som energieffektiviseringsdirektivet artikkel 8. Tildelingsreglene i EUs klimakvotesystem er totalharmonisert og ESA skal godkjenne tildelingen til alle anlegg. Det er derfor viktig med en gjennomføring som ligger tett opp mot ordlyden i energieffektiviseringsdirektivet, som henvises til i klimakvotedirektivet. I forskrift om CO₂-kompensasjonsordningen for industrien for perioden 2020-2030 er kravene i artikkel 8 tatt inn etter modell av forslag til forskrift om energikartlegging i store foretak. Vi har vurdert å henvise til tilsvarende krav som i forskrift om CO₂-kompensasjon, men som følge av at det i CO₂-kompetasjonsordningen er valgt en noe avvikende ordlyd fra artikkel 8, har vi foreslått et nytt vedlegg 2 til klimakvoteforskriften hvor ordlyden er lagt tett opp mot ordlyden i minimumskravene i artikkel 8. Frem til det er gjennomført energirevisjoner som eventuelt ikke etterleveres av virksomhetene vil det etter direktoratets oppfatning ikke være aktuelt å redusere den vederlagsfrie tildelingen.

I **andre ledd andre setning** er det foreslått å ta inn definisjonen av hva som er små og mellomstore bedrifter siden dette er et begrep som kun benyttes i denne bestemmelsen.

I **andre ledd tredje setning** følger første unntak fra kravet til energirevisjon eller sertifisert energiledelsessystem. Anleggsoperatører plikter likevel ikke å følge anbefalingene dersom tilbakebetalingstiden på de relevante investeringene overstiger tre år eller kostnadene av disse investeringene er uforholdsmessige. I **andre ledd fjerde setning** følger det andre unntaket. Tildelingen skal heller ikke reduseres hvis anleggsoperatør kan vise at andre tiltak enn anbefalingene fra energirevisjonen eller det sertifiserte energiledelsessystemet er gjennomført, og at disse tiltakene medfører tilsvarende reduksjon i klimagassutslipp.

I **tredje ledd** gis regelen om at visse anleggsoperatør må utarbeide en klimanøytralitetsplan innen 1. mai 2024, og få verifisert at mål og delmål i klimanøytralitetsplanen er oppfylt innen 31. desember 2025. Verifiseringen skal skje i tråd med reglene i forordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører (AV-forordningen). Planen må videre verifiseres hvert femte år deretter, jf. forslag til **bokstav a og b i tredje ledd**.

Det følger av **tredje ledd første setning** at de anleggsoperatørene som må oppfylle disse kravene for å unngå reduksjon i tildelingen er de som har anlegg som får tildeling under tildelingsmetoden utslippsstandard for produkt, og som har et klimagassutslipp som er høyere enn 80-persentilen av den relevante utslippsstandard for produkt.

I **fjerde ledd** gis de nærmere reglene for hva en klimanøytralitetsplan skal inneholde. Hovedkravet til en slik plan er at den må utarbeides slik at anlegget kan oppnå nullutslipp innen 2050 og ha som mål å oppnå negative utslipp etter 2050. Dette kravet er foreslått tatt inn i første setning. Kravene til hva en slik plan må inneholde følger av bokstavene a til c.

§ 4-8. (informasjon om endring i drift)

Vi foreslår å oppheve denne bestemmelsen, da vi ikke lengre ser behov for den. Bakgrunnen til at bestemmelsen først ble vedtatt var behovet for informasjon om driftsforhold som tilsa at anlegg ville gå ned i tildeling før fristen til å dele ut kvoter 28. februar, slik at det ble mulig å ta stilling til om det var grunnlag for å holde kvotene etter forordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling for perioden 2021-2030 (forordning om justering av tildeling). Fristen for å dele ut kvoter er nå flyttet fra 28. februar til 30. juni. Dermed vil vi få inn informasjon gjennom den ordinære rapporteringen med frist 31. mars før fristen til å dele ut kvoter. Det blir nå mulig å ta stilling til om det er behov for å utsette utdelingen av kvoter til de som har gått ned i tildeling basert på den ordinære rapporteringen, og vi foreslår derfor at denne bestemmelsen oppheves.

§ 4-9. (frist for tildelingsrapportering)

I § 4-9 foreslår vi å flytte gjeldende andre ledd til § 4-10 første ledd. Andre ledd omhandler fastsettelse av årlige aktivitetsnivå som er de data som utløser justering av tildeling til et anlegg. Gjeldende andre ledd passer dermed tematisk bedre i § 4-10.

Som følge av gjeldende andre ledd flyttes ut, foreslår vi å endre overskriften til frist for rapportering av tildeling.

I **første ledd første setning** er det foreslått presisert at det kun er anleggsoperatører som mottar tildeling som skal rapportere tildelingsdata. Videre er det lagt inn riktig EØS-henvisning.

§ 4-10. (fastsettelse av årlige gjennomsnittlige tildelingsdata og justering av tildeling)

Overskriften endres som følge av at gjeldende andre ledd i § 4-9 foreslås flyttet til § 4-10 første ledd.

Første ledd i høringsforslaget til § 4-10 står i dag i § 4-9 andre ledd. Den foreslås flyttet siden fastsettelsen av årlige tildelingsdata henger tett sammen med justering av tildeling.

Vi foreslår samtidig å klargjøre at i tillegg til gjennomsnittlig aktivitetsnivå så skal det gjennomsnittlige nivået på andre parametere som benyttes i tildelingen vedtas årlig. Dette gjelder for eksempel faktor for vekslings mellom brensel og el, for de anleggene som benytter en slik faktor i beregning av tildeling.

I **andre ledd** foreslås det kun endringer for å øke bruken av EØS-markører og tilgjengeliggjøring av EØS-retten.

§ 4-10a. (endring av metodeplan)

I ny § 4-10a foreslår vi en regel om endring av metodeplan for overvåking av tildelingsdata.

I **første setning** henvises det til regelen som følger av tildelingsforordningen artikkel 9 (4) om at vesentlige endringer av metodeplanen skal godkjennes av Miljødirektoratet. I **andre setning** fastsetter vi en regel om at ikke-vesentlige endringer ikke trenger godkjenning. Dette er en mulighet som tildelingsforordningen åpner for at medlemsstatene benytter. Av **siste setning** fremgår det at de ikke-vesentlige endringene som er gjort i løpet av et år må meddeles Miljødirektoratet innen 31. desember hvert år.

§ 4-11. (oppheving av tildeling ved nedleggelse)

I § 4-11 foreslår vi en endring for å få inn riktig EØS-henvisning.

§ 4-12. (omgjøring av tildeling)

Vi har identifisert et behov for å foreslå noen mindre justeringer i ordlyden i § 4-12 om omgjøring av tildeling. For det første foreslår vi at det henvises generelt til at *vedtak om tildeling etter dette kapitlet* kan omgjøres i stedet for å henvise til konkrete bestemmelser i kapittel 4. Årsaken til dette er at tildelingsregelverket stadig bygges ut med nye beregningsregler, og derav behov for nye vedtak som angår tildeling. Videre foreslår vi å bytte ut ordet "opplysninger" i første setning med begrepet "faktiske forhold" for å klargjøre at det er feil i faktum som er det sentrale.

§ 4-14. (vedtak om utsatt utdeling av vederlagsfrie kvoter)

Ny § 4-14 er basert på gjeldende andre og tredje ledd i § 10-1 om utdeling av kvoter. Bakgrunnen til at andre og tredje ledd foreslås flyttet til kapittel 4 som følge at dette er oppgaver som Miljødirektoratet gjør som kompetent myndighet (klimakvotemyndighet). Øvrige deler av § 10-1

er foreslått flyttet til kapittel 7 som følge av at dette er oppgaver Miljødirektoratet gjør som forvalter av klimavoteregisteret (registermyndighet).

Det er behov for å gjøre noen endringer i ordlyden fra gjeldende § 10-1 andre og tredje ledd som følge av at kapittel 3 om tildeling i fase III ikke lengre har relevans og foreslås opphevet, og for å tilpasse ordlyden til forordning om justering av tildeling.

I **første ledd** står regelen om at når det foreligger feil i vedtak om tildeling, så kan klimavotemyndigheten fatte vedtak og bestemme at kvotene først deles ut når vedtaket er omgjort. Vi foreslår her å bare vise generelt til vedtak om tildeling etter dette kapitlet i stedet for å liste opp relevante bestemmelser. Denne bestemmelsen erstatter gjeldende 10-1 andre ledd.

I **andre ledd** henvises det videre til regelen i forordning om justering av tildeling artikkel 3 (3) om at kompetent myndighet kan fatte vedtak om at kvotene ikke skal deles ut så lenge det er uavklart om et anlegg skal ha justering i tildeling, jf. § 4-10. Denne bestemmelsen erstatter dagen § 10-1 tredje ledd.

4.6. Kapittel 6. Luftfart. Tildeling av vederlagsfrie kvoter

4.6.1. Overordnet om endringer i kapittel 6

Systemet for tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører er endret i klimavotedirektivet. Den nye regelen om vederlagsfri tildeling for 2024 og 2025 foreslås gjennomført som ny § 6-1. De øvrige bestemmelsene i kapittel 6, som gjennomførte de tidligere reglene om tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører, foreslås opphevet.

Ved en senere revidering vil også regelen om vederlagsfri tildeling av kvoter for bruk av alternative flydrivstoff til kommersielle luftfartøysoperatører bli gjennomført i dette kapitlet, se punkt 2.4.4.

4.6.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 6-1. (tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører i 2024 og 2025)

Någjeldende **§ 6-1** foreslås opphevet.

I forslag til ny **§ 6-1** gjennomføres regelen om vederlagsfri tildeling for 2024 og 2025 som følger av blant annet klimavotedirektivet artikkel 3d (1a).

I **første ledd første setning** fremgår det at luftfartøysoperatører som er inne i EUs klimavotesystem har rett på tildeling av vederlagsfrie klimavoter i 2024 og 2025. Det er ikke krav om egen søknad om tildeling. Dette skyldes at tildelingen beregnes på grunnlag av operatørens rapportering av kvotepliktige utslipp, se omtale av andre og tredje ledd nedenfor. Av **første ledd andre setning** fremgår det at det er klimavotemyndigheten som fatter vedtak om tildeling. Dette vil skje i forkant av utdelingen av vederlagsfrie kvoter, som skal skje innen 30. juni 2024 for 2024, se mer om utdelingsdato i merknadene til § 7-3 i punkt 4.7.2.

Beregningsregelen for tildeling i 2024 og 2025 er foreslått tatt inn i § 6-1 **andre ledd**. Her fremgår det at luftfartøysoperatører vil få en andel av de kvotene som EU-kommisjonen har tilgjengelig for tildeling til luftfart. Antall vederlagsfrie kvoter til hver luftfartøysoperatør skal være proporsjonal med luftfartøysoperatørens andel av de totale verifiserte utslippene fra luftfartsaktiviteter i EUs klimakvotesystem i 2023. Klimakvotedirektivet angir rettslig rammeverk for hvordan EU-kommisjonen skal beregne tildelingspotten til luftfart. Per i dag har ikke EU-kommisjonen fastsatt hvor stor potten skal være i henholdsvis 2024 og 2025.

I **tredje ledd første setning** inntas regelen om at luftfartøysoperatørene også kan få tildelt vederlagsfrie kvoter for flygninger som først er omfattet av EUs klimakvotesystem fra 1. januar 2024. Dette er flygninger mellom lufthavner i en fjerntliggende region og lufthavner i et annet EØS-land enn den fjerntliggende regionen, herunder fjerntliggende regioner som er en del av andre EØS-land. I **andre setning** fremgår det at for å få tildeling basert på disse flygningene så må luftfartøysoperatørene rapportere verifiserte utslippstall for 2023 for flygningene innen den ordinære rapporteringsfristen som følger av forskriftens § 2-7 (31. mars). Det er foreløpig uklart om denne rapporteringen vil følge samme skjema som rapportering av de kvotepliktige utslippene i 2023. Det er på bakgrunn av dette foreslått å ta inn en regel i **siste setning** om at operatører som ønsker å rapportere inn denne typen flygninger med tanke på å få tildeling for dem, må benytte skjema anvist av klimakvotemyndigheten.

§ 6-2. (tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører)

Någjeldende § 6-2 foreslås opphevet, da den tidligere artikkelen i klimakvotedirektivet som bestemmelsen gjennomfører er opphevet.

§ 6-3. (tildeling av vederlagsfrie kvoter fra kvotereserve forbeholdt luftfartøysoperatører)

Någjeldende § 6-3 foreslås også opphevet. Bestemmelsen er unødvendig, se begrunnelsen under § 6-2.

§ 6-4. (krav til søknadens innhold for tildeling av vederlagsfrie kvoter)

Någjeldende § 6-4 foreslås opphevet, da tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører i 2024 og 2025 ikke krever søknad. Bestemmelsen er derfor ikke nødvendig.

§ 6-5. (krav til søknadens innhold for tildeling av vederlagsfrie kvoter fra kvotereserve forbeholdt luftfartsaktiviteter)

Någjeldende § 6-5 foreslås også opphevet. Bestemmelsen er unødvendig, se begrunnelsen under § 6-4.

§ 6-6. (overvåkingsplan for tonn-kilometer)

I tillegg foreslås någjeldende § 6-6 opphevet, da rapportering og overvåkning av tonn-kilometerdata ikke lenger vil være nødvendig for tildeling av vederlagsfrie kvoter.

4.7. Kapittel 7. Det norske registeret for klimakvoter

4.7.1. Overordnet om endringer i klimakvoteforskriften kapittel 7

Kapittel 7 gir bestemmelser om det norske registeret for klimakvoter. Bestemmelsene gjennomfører klimakvotedirektivet og forordning (EU) 2019/1122 om drift av unionsregisteret (registerforordningen). Vi foreslår noen endringer i kapittel 7, men det er bare ny frist for utdeling av kvoter som har materiell betydning.

Det er ventet en større revidering av registerforordningen høsten 2023. Når endringsrettsakten til registerforordningen er klar, må det gjøres en gjennomgang av kapittelets bestemmelser, og en tilføring av nødvendige regler om blant annet maritim transport.

Bestemmelser i kapittel 7 som kun inneholder språklige endringer som nevnt over i punkt 3.4 kommenteres ikke videre. Enkelte bestemmelser i kapittel 7 får etter forslaget til forskriftsendringer ny nummerering. Dette er ikke omtalt nærmere i høringsnotatet, men fremgår av endringsforskriften.

4.7.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 7-2. (generelle bestemmelser om kontoer i Det norske registeret for klimakvoter)

Någjeldende § 7-2 legger myndighet etter kapittel 7 til Miljødirektoratet, og gir en oversikt over Miljødirektoratets oppgaver i kapittelet. Bestemmelsen foreslås opphevet, og erstattet med en felles myndighetsbestemmelse for hele forskriften i ny § 13-1. Se nærmere om videreføringen i merknad til § 13-1 i punkt 4.12.2. nedenfor.

Någjeldende § 7-3 om generelle bestemmelser om kontoer i Det norske registeret for klimakvoter, blir § 7-2 i forslaget til endringer i klimakvoteforskriften. Henvisningen til forurensningsloven § 11 presiseres slik at det fremgår tydelig at det er tale om tillatelse etter § 11 *andre ledd*.

§ 7-3. (utdeling av vederlagsfrie kvoter)

Någjeldende § 7-3 blir § 7-2.

§ 7-3 i forskriftsforslaget er en videreføring av någjeldende § 10-1 første og fjerde ledd om utdeling av kvoter. I tillegg er det gjort noen endringer.

I **første ledd**, som erstatter gjeldende § 10-1 første ledd, foreslås regelen om at registermyndigheten skal dele ut kvoter som anlegget har krav på ved vederlagsfri tildeling hvert år innen den 30. juni, med mindre klimakvotemyndigheten har vedtatt at utdelingen skal utsettes i medhold av § 4-14. Fristen for utdeling er i dag 28. februar, men er endret til 30. juni med virkning fra 2024, jf. klimakvotedirektivet artikkel 11 (2).

Andre ledd tilsvarer gjeldende § 10-1 fjerde ledd og gir regler om utsatt utdeling av kvoter ved suspensjon av driften til et anlegg.

§ 7-14. (kvalitative begrensninger på bruk av utslippsenheter i perioden 2013–2020)

I bestemmelsens første ledd foreslås det en mindre justering ved å ta inn referansen *direktiv 2003/87/EF* i forbindelse med henvisningen til EUs klimakvotedirektiv.

4.8. Kapittel 9. Gebyr

4.8.1. Overordnet om endringer i kapittel 9

Kapittel 9 i klimavoteforskriften gir bestemmelser om plikten til å betale gebyr for saksbehandling og kontroll i forbindelse med utslippsrapportering, kontoer i klimavoteregisteret og tildeling av vederlagsfrie klimakvoter. Bestemmelsene foreslås i all hovedsak videreført slik det lyder i dag, men med noen justeringer for å følge opp forslag til lovendringer og tilpasse til ny språkbruk. Endret begrepsbruk omtales ikke nærmere i det følgende, men vi viser til generell omtale i punkt 3.4. Miljødirektoratet foreslår videre enkelte materielle endringer i forskriftens kapittel 9, se under.

4.8.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 9-2. (gebyr for kontroll og saksbehandling av utslippsrapporter)

I tråd med at man går bort fra at klimavotemyndigheten skal godkjenne alle utslippsrapporter,¹¹ foreslås det endringer i § 9-2 ved at gebyr knyttes til kontroll og saksbehandling, i stedet for til godkjenning som etter gjeldende ordlyd.

Bestemmelsen omfatter alle utslippsrapporter. Skipsoperatører skal levere utslippsrapporter og vil dermed også omfattes av plikten til å betale gebyr etter § 9-2.

§ 9-3. (gebyr for godkjenning av overvåkningsplaner)

Vi foreslår å utvide forskriftens § 9-3 slik at også skipsoperatører plikter å svare gebyr for saksbehandling i forbindelse med godkjenning av overvåkningsplaner.

Bestemmelsen foreslås videre utvidet til å omfatte avfallsforbrenningsanlegg som nevnt i § 1-3a andre ledd, dvs. avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall. Ettersom slike anlegg ikke skal ha tillatelse etter forurensningsloven § 11 andre ledd, omfattes de i motsetning til andre anlegg ikke av gebyrbestemmelsen i § 9-1. Avfallsforbrenningsanleggene

¹¹ Jf. nærmere om dette i høring av forslag til endringer klimavoteloven i punkt 2.5.1.

som nevnt i § 1-3a andre ledd skal likevel ha godkjent overvåkingsplan og bør derfor i likhet med luftfartøysoperatører og skipsoperatører omfattes av § 9-3.

§ 9-4. (gebyr for behandling av søknad om forenklet verifikasjon)

I denne bestemmelsen foreslås en mindre justering ved at henvisningen til forskriftsbestemmelsen som regulerer forenklet verifikasjon oppdateres i tråd med flytting av denne bestemmelsen.

§ 9-5. (gebyr for saksbehandling i forbindelse med tildeling av vederlagsfrie klimakvoter)

Vi foreslår å fjerne henvisningen til kapittel 3 i forskriften, da reglene i dette kapittelet foreslås opphevet.

§ 9-7. (gebyr for tilsyn)

Etter gjeldende forskrift kan det tas gebyr ved tilsyn i forbindelse med kontroll av kvotepliktiges utslippsrapportering. I forbindelse med høringen av endringer i klimakvoteloven er det foreslått å utvide lovens § 7 om gebyr til å omfatte *alle* kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt. Forskriften § 9-7 foreslås endret i tråd med utkastet til endringer i lovens gebyrbestemmelse.

4.9. Kapittel 10. Generelle bestemmelser

4.9.1. Overordnet om endringer i kapittel 10

I kapittel 10 om generelle bestemmelser foreslås det nye bestemmelser for å hensynta endringsrettsaktene til klimakvotedirektivet og MRV-forordningen. Klimakvotedirektivet og MRV-forordningen oppstiller regler om forvaltningsreaksjoner for skipsoperatører og skip ved mislighold av henholdsvis plikten til å svare kvoter og plikten til å rapportere klimagassutslipp. Dette har gitt seg utslag i forslag til ny § 10-1 og § 10-1a, som er bestemmelser med materielt nytt innhold.

Vi foreslår videre å rendyrke kapittel 10 til generelle bestemmelser som gjelder klimakvoteforskriftens del I – aktiviteter og utslipp som faller innenfor EUs klimakvotesystem. Generelle bestemmelser som omfatter både del I og del II foreslås skilt ut i et nytt kapittel 13 i del IV om avsluttende bestemmelser, jf. nærmere om dette under i punkt 4.12. Spesielle bestemmelser for del I foreslås flyttet til andre kapitler i denne delen.

Endelig foreslås en rekke språklige endringer som følge av ny begrepsbruk, se omtale i punkt 4.1. Slike endringer omtales ikke nærmere i det følgende.

4.9.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 10-1. (om tvangstiltak for skip ved brudd på plikt til å overføre kvoter til oppgjør)

Vi foreslår å flytte ulike deler av någjeldende § 10-1 til henholdsvis kapittel 4 og kapittel 7 i tråd med skillet mellom hvilke oppgaver som tilligger klimakvotemyndigheten og hvilke som tilligger registermyndigheten. Se merknad til § 7-3 i punkt 4.7.2 og til § 4-14 i punkt 4.1.2.

I endret **§ 10-1** gjennomføres klimakvotedirektivets artikkel 16 (11) om tvangstiltak for maritim transport ved mislighold av plikten til å overføre kvoter til oppgjør. Bestemmelsen er både en kompetansehjemmel for klimakvotemyndigheten, og en plikthjemmel.

Dersom en skipsoperatør de siste foregående to rapporteringsårene har misligholdt sin forpliktelse til å svare kvoter til oppgjør, utløses en kompetanse for klimakvotemyndigheten til å handle dersom skipsoperatørens skip befinner seg i norsk havn. Denne kompetansen reguleres i **første ledd bokstav a og b**. Klimakvotemyndigheten kan treffe vedtak om bortvisning av utenlandske skip som befinner seg i norsk havn, eller treffe vedtak om tilbakehold for norskflaggede skip som befinner seg i norsk havn. Bestemmelsen gir klimakvotemyndigheten en kompetanse til å handle, men ingen plikt til å benytte seg av denne, jf. ordlyden "kan".

I forslag til ny § 20 første ledd bokstav a i klimakvoteloven er det foreslått at klimakvotemyndigheten kan "*utstede en utvisningsordre*" når utenlandsk skip ankommer norsk havn. Etter en ny vurdering anses imidlertid begrepet "bortvise" som mer hensiktsmessig. Begrepet "bortvisning" presiserer at det bare er snakk om bortvisning fra norsk havn, og ikke utvisning fra andre norske territorialfarvann. Videre er "expulsion order" oversatt til bortvisning på norsk ved gjennomføring av flere gjeldende EU-rettsakter. Begrepsendringen vil følges opp i det videre arbeidet med endringer i klimakvoteloven.

I **andre ledd** angis en forpliktelse på klimakvotemyndigheten til å handle, jf. ordlyden "skal". Dersom en annen EØS-medlemsstat har benyttet seg av sin kompetanse til å bortvise et utenlandsk skip, eller tilbakeholde et skip som er flagget i den aktuelle staten, plikter klimakvotemyndigheten å reagere overfor norske og utenlandske skip under skipsoperatørens ansvar som anløper norsk havn. Dersom skipsoperatørens skip i norske havn er norskflagget, skal klimakvotemyndigheten forby skipet å forlate havn. Er derimot skipsoperatørens skip utenlandsk, skal skip som er i norsk havn bortvises, mens skip som forsøker å anløpe norsk havn skal nektes adgang. Bestemmelsen er i tråd med direktivet innrettet slik at det skal reageres for alle skip under skipsoperatørens ansvar.

I motsetning til bokstav b og c, utledes ikke **bokstav a** direkte av direktivet. Uten bokstav a ville klimakvotemyndighetene kun ha anledning til å nekte havneadgang for utenlandske skip på vei til norsk havn når en annen EØS-medlemsstat iverksetter tvangstiltak. Bokstav a er inntatt for at klimakvotemyndigheten skal ha et liknende tvangstiltak overfor utenlandske skip som allerede oppholder seg i norsk havn. Vi anser at alternativet bidrar til å realisere direktivets formål om effektive tvangstiltak.

Det er en betingelse for å benytte seg av tvangstiltakene at andre mindre inngripende tiltak har vært forsøkt først uten effekt. Klimakvotedirektivet angir ikke hvilke andre tiltak som må ha vært forsøkt, men regelen samsvarer uansett med forvaltningslovens prinsipp om forholdsmessighet. Fordi tvangstiltakene i bokstav a og b først blir aktuelle der en skipsoperatør har misligholdt sin forpliktelse de to foregående årene, vil nødvendigvis overtredelsesgebyr i henhold til klimakvotelovens § 19 være forsøkt først uten hell, da denne reaksjonen inntreffer allerede når fristen til å svare kvoter til oppgjør misligholdes. Vi har derfor vurdert at det ikke er behov for å forskriftsfeste denne forpliktelsen. Det er videre en betingelse at skipsoperatøren skal få adgang til å komme med sine bemerkninger. Dette er en rettighet som uansett ivaretas gjennom forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel, og er derfor vurdert som overflødig.

Bestemmelsen gjelder innenfor de grenser som følger av internasjonale regler for skip i nød. Dette er ikke inntatt direkte i forskriftsteksten, fordi dette følger av annet regelverk som havrettskonvensjonen¹², MARPOL¹³ og SOLAS¹⁴, som er gjennomført i norsk rett i bl.a. lov om skipssikkerhet.

Regelen om tvangstiltak er en særregel for maritim transport, som supplerer forvaltningstiltak og reaksjoner som følger av klimakvoteloven, jf. også klimakvotedirektivets artikkel 16 (3a) jf. § 16 (3).

§ 10-1a. (maritim transport. Tvangstiltak ved brudd på plikten til å overvåke og rapportere)

Ny § 10-1a oppstiller regelen om tvangstiltak for maritim transport for brudd på plikten til overvåking og rapportering, slik den følger av MRV-forordningen artikkel 20 (3). Bestemmelsen er gitt utelukkende for å øke tilgjengeliggjøringen av EØS-retten, og innehar ingen supplementer til regelen slik den følger av MRV-forordningen.

§ 10-2. (internkontroll)

Nåværende § 10-2 om unntak foreslås flyttet til ny § 13-2.

Forslaget til endret § 10-2 om internkontroll innebærer en flytting av någjeldende § 10-5.

§ 10-3. (meldeplikt ved beslutning om nedleggelse)

Någjeldende § 10-3 regulerer adgangen til å føre tilsyn med at bestemmelsene i klimakvoteforskriften og vedtak truffet i medhold av forskriften overholdes. I forbindelse med arbeidet med endringer i klimakvoteloven ble det foreslått å lage et nytt tilsynskapittel i lovens kapittel 4 A etter inspirasjon av forurensningsloven kapittel 7. De foreslåtte bestemmelsene i klimakvoteloven gir et bredere sett med tilsynshjemler enn etter gjeldende regelverk, og dekker

¹² De forente nasjoners konvensjon om havrett.

¹³ Den internasjonale konvensjonen til hindring av marin forurensning fra skip av 1973, modifisert i 1978.

¹⁴ Den internasjonale konvensjonen om sikkerhet for menneskeliv til sjøs av 1974.

eksisterende bestemmelse i forskriftens § 10-3. Som en følge av endringsforslagene tilknyttet klimakvoteloven foreslås det å stryke klimakvoteforskriften § 10-3 slik den lyder i dag.

I stedet foreslår vi endringer i **§ 10-3** som viderefører någjeldende § 1-6 om meldeplikt ved beslutning om nedleggelse, da denne bestemmelsen har en mer naturlig plassering i kapittel 10 generelle bestemmelser.

4.10. Kapittel 11. Luftfart. Bestemmelser for den markedsbaserte mekanismen ICAO CORSIA

Klimakvoteforskriften kapittel 11 inntar reglene for FNs markedsbaserte virkemiddel ICAO CORSIA. Regelverket omfatter utslipp av CO₂ fra internasjonale flygninger foretatt av luftfartøysoperatører tilknyttet ICAOs medlemsstater.

Som nevnt over i punkt 2.4.5 vil endringer i klimakvoteforskriften for å følge opp de endringene i direktiv (EU) 2023/958 som retter seg mot ICAO CORSIA, behandles i en egen prosess. Miljødirektoratet foreslår likevel allerede nå en endring for å følge opp denne høringens forslag til omstrukturering av enkelte bestemmelser.

Någjeldende § 11-1 foreslås flyttet til ny § 13-1, som samler alle någjeldende myndighetsbestemmelsene i forskriften i én bestemmelse. Se nærmere om videreføringen i merknad til ny § 13-1 i punkt 4.12.2. nedenfor. Någjeldende § 11-2 blir til **§ 11-1** i forskriftsforslaget.

4.11. Kapittel 11A. Maritim transport. Overvåking og rapportering av klimagassutslipp utenfor EUs klimakvotesystem

4.11.1. Overordnet om kapittel 11A

I forslag til endringer i klimakvotelovens § 3a gis det forskriftskompetanse til å regulere overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem. Miljødirektoratets forslag til nytt kapittel 11A er hjemlet i den foreslåtte § 3a i klimakvoteloven. Kapittelet skal regulere maritim transportaktivitet som *kun* omfattes av MRV-forordningen, som har et videre virkeområde enn klimakvotedirektivet.

4.11.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 11A-1. (virkeområde)

Bestemmelsen angir kapittelets virkeområde. I **første ledd bokstav a** gis kapittelet anvendelse på utslipp av metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra skip med bruttotonnasje 5000 eller mer som utfører transport av passasjerer eller last for kommersielle formål og som reiser til, fra eller ligger

i anløpshavn i EØS-området. Utslipp av metan og lystgass fra disse aktivitetene skal i henhold til MRV-forordningen overvåkes og rapporteres fra 1. januar 2024 til 31. desember 2025, før de fra og med 1. januar 2026 også omfattes av EUs klimavotesystem, som utslipp det skal svares kvoter for. Forslag til § 11A-1 første ledd bokstav a overlapper dermed med § 1-5 andre ledd.

I **første ledd bokstav b** gis kapittelet anvendelse på utslipp fra offshoreskip med bruttotonnasje 5000 eller mer som reiser til, fra eller ligger i anløpshavn i EØS-området og som har utslipp av karbondioksid (CO₂), metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Det er ikke fra EU-kommisjonens side definert hva som er å regne som "offshoreskip". Aktivitetene i bokstav b omfattes av kapittel 11A fra 1. januar 2025 og frem til og med 31. desember 2026. Fra 1. januar 2027 omfattes de samme aktivitetene av EUs klimavotesystem, slik at de reguleres i klimavoteforskriftens del 1 i stedet for del 2. Da videreføres rapporteringsforpliktelsene i MRV-forordningen, i tillegg til at krav som følger av klimavotedirektivet inntre. Forslag til § 11A-1 første ledd bokstav b overlapper dermed med forslag til § 1-5 tredje ledd.

Første ledd bokstav c gir kapittelet anvendelse på utslipp av karbondioksid (CO₂), metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra stykkgodsskip som utfører last for kommersielle formål og for offshoreskip, dersom disse har bruttotonnasje mellom 400-4999 og reiser til, fra eller ligger i anløpshavn i EØS-området. Stykkgodsskip er ikke definert av EU, men regnes for å være skip som er designet for å transportere forskjellige typer av last, til forskjell fra mer spesialiserte skip som er designet for å transportere en mer enhetlig type vare. EU-kommisjonen skal innen utgangen av 2026 vurdere om også disse aktivitetene skal inntas i EUs klimavotesystem.

§ 11A-2. (krav til overvåking og rapportering)

I tråd med forslaget til endringer i klimavoteloven § 3a kan det gis forskriftsbestemmelser om maritim transportaktivitet som ikke er omfattet av EUs klimavotesystem om overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser, herunder blant annet regler om saksbehandling og kontroll med utslippsrapport, krav til tredjepartsverifikasjon og bestemmelser om hvilke skipsoperatører som skal forholde seg til norske administrerende myndigheter. Miljødirektoratets forslag til ny § 11A-2 angir hvilke regler om overvåking og rapportering som kommer til anvendelse for maritim transportaktivitet omfattet av § 11A-1.

De bestemmelsene som kommer til anvendelse for aktiviteter omfattet av kapittel 11a, er de samme som gjelder for maritim transportaktivitet omfattet av EUs klimavotesystem. I § 11A-2 vises det derfor til regler i klimavoteforskriftens del 1.

I **første ledd bokstav a** gis definisjonen av anløpshavn i § 1-2 anvendelse for kapittel 11a. Definisjonen er sentral fordi virkeområdet til kapittelet, i likhet med virkeområdet til maritim transportaktivitet under EUs klimavotesystem, er betinget av at skipet med utslipp reiser til eller fra, eller ligger i anløpshavn i EØS-området. For en nærmere beskrivelse av definisjonen, se punkt 4.1.2.

I **første ledd bokstav b** gis MRV-forordningen virkning, via henvisningen til § 2-1a som inntar MRV-forordningen i klimavoteforskriften. Med det kommer samtlige regler i MRV-forordningen

som er relevante for maritim transport som nevnt i § 11A-1, til anvendelse. Tilsvarende gis AV-forordningen for skip anvendelse for kapittel 11A gjennom **første ledd bokstav c**. Se nærmere om §§ 2-1a og 2-2 i høringsnotatet punkt 4.3.2.

I **andre ledd** gis § 9-2 om gebyr for kontroll og saksbehandling av utslippsrapport, slik det følger av MRV-forordningen inntatt i § 2-1a, anvendelse for kapittel 11A. Se nærmere om § 9-2 i høringsnotatet punkt 4.8.2.

§ 11A-3. (tvangstiltak)

Bestemmelsen angir at regelen om tvangstiltak i klimakvoteforskriften § 10-1a også gjelder for maritim transportaktivitet som omfattes av kapittel 11A. Paragraf 10-1a henviser til MRV-forordningens artikkel 20 og er kun inntatt i §10-1a av pedagogiske årsaker. Se nærmere om § 10-1a i høringsnotatet punkt 4.9.2.

§ 11A-4. (skipsoperatører under norsk administrasjon)

Bestemmelsen angir at regelen om norsk administrerende stat i § 1A-2 gjelder for maritim transportaktivitet som omfattes av kapittel 11A. MRV-forordningen artikkel 3 bokstav q om definisjon av administrerende myndighet, henviser til klimakvotedirektivet artikkel 3gf, som gjennomføres i § 1A-2.

4.12. Kapittel 13. Felles bestemmelser for del I og II

4.12.1. Overordnet om kapittel 13

Miljødirektoratet foreslår et nytt kapittel 13 i forskriftens del IV for å samle generelle bestemmelser som kommer til anvendelse for både del I (aktiviteter og utslipp som faller innenfor EUs klimakvotesystem) og del II (aktiviteter og utslipp som faller innenfor EUs klimakvotesystem). De generelle bestemmelsene er ikke aktuelle for forskriftens del III (Innovasjonsfondet).

Kapittel 13 inneholder ingen materielle endringer. Bestemmelsene i kapittelet er flyttet fra andre kapitler i någjeldende forskrift, og vi foreslår større omstrukturering for én av bestemmelsene. Endret begrepsbruk gjennomgående i forskriften er omtalt over i punkt 3.4. i høringsnotatet og kommenteres ikke nærmere i det følgende.

4.12.2. Endringer i de enkelte bestemmelsene

§ 13-1. (myndighet etter loven)

Vi foreslår ny § 13-1 som angir hvem som utøver myndighet etter klimakvoteloven og klimakvoteforskriften.

Hvem som utøver myndighet etter klimakvoteregelverket, er regulert i en rekke ulike bestemmelser etter någjeldende forskrift. Av hensyn til bedre struktur og en mer oversiktlig forskrift ser Miljødirektoratet det som hensiktsmessig å samle disse reglene i én bestemmelse.

Klimakvotedirektivet og tilhørende rettsakter pålegger medlemsstatene å sørge for at en rekke oppgaver av ulik art blir utført. I høringsutkastet til ny § 13-1 foreslås det å tydeliggjøre de ulike myndighetsrollene etter regelverket og presisere hvilket organ som utøver myndigheten.

En betydelig del av oppgavene etter klimakvoteregelverket gjelder oppfølging av overvåkning og rapportering av klimagassutslipp, tildeling av vederlagsfrie kvoter mv. I EUs klimakvoteregelverk er disse forpliktelsene lagt til "competent authority" eller "administering authority". I samsvar med høringsutkastet til endringer i klimakvoteloven foreslås "klimakvotemyndigheten" som norsk benevnelse for disse myndighetsoppgavene.¹⁵

I **første ledd bokstav a** angis Miljødirektoratet som klimakvotemyndighet, med mindre annet følger av delegering. I tråd med gjeldende system vil det i hovedsak være Miljødirektoratet som utfører oppgavene som ligger til klimakvotemyndigheten. Med innlemmelsen av maritim transport i EUs klimakvotesystem kan det imidlertid være hensiktsmessig at enkelte oppgaver legges til Sjøfartsdirektoratet.¹⁶ Grensegangen mellom direktoratene hva gjelder myndighet for maritim transport i EUs klimakvotesystem gjenstår å gå opp. Nærmere delegering kan forskriftsfestes når dette er på plass.

Videre angir registerforordningen at "national administrator" er ansvarlig for administreringen av de nasjonale delene av klimakvoteregisteret på vegne av medlemsstatene. Oppgaven som "national administrator" i Norge ligger i dag til Miljødirektoratet. For å skille oppgavene knyttet til klimakvoteregisteret fra oppgavene som "klimakvotemyndighet", foreslås det i utkastet til forskriftsendringer å betegne dette som "registermyndigheten".¹⁷ **Første ledd bokstav b** angir Miljødirektoratet som registermyndigheten.

Slik det fremgår av gjeldende forskrift § 11-1 er Miljødirektoratet administrerende myndighet etter regelverket ICAO CORSIA. Dette foreslås videreført og tilpasset samlebestemmelsen i **første ledd bokstav c**.

Til slutt foreslås i **bokstav d** å angi at nasjonalt akkrediteringsorgan ("national accreditation body") i henhold til AV-forordningen og AV-forordningen for skip er Norsk akkreditering. Norsk akkreditering er et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet, som i henhold til EØS-vareloven¹⁸ er nasjonalt akkrediteringsorgan i Norge.

¹⁵ Se utkast til ny § 21 a i klimakvoteloven og nærmere beskrivelse av begrepet "klimakvotemyndigheten" i høringsnotatet til loven punkt. 2.7.

¹⁶ Se også høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 2.7.

¹⁷ Miljødirektoratet som registermyndighet er også omtalt i høringsnotatet til endringene i klimaloven punkt 1.2.1.

¹⁸ [Lov om det frie varebytte i EØS](#).

§ 13-2 (unntak)

Gjeldende § 10-2 om unntak foreslås videreført som ny § 13-2, men med den tilpasningen at bestemmelsen hensyntar at andre enn klimavotemyndigheten kan gjøre unntak.

§ 13-3. (klage)

Gjeldende § 10-4 om klage foreslås videreført som ny § 13-3 **første ledd**, men med den tilpasningen at bestemmelsen hensyntar at andre enn Miljødirektoratet kan fatte vedtak etter klimavoteregulverket. Videre foreslås et nytt **andre ledd** som regulerer klageadgangen på vedtak truffet av Norsk Akkreditering i klimavotesammenheng. I tråd med EØS-vareloven § 3 andre ledd kan enkeltvedtak om akkreditering påklages til Norsk akkrediterings klageutvalg.

4.13. Endringer i forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger

Som beskrevet i punkt 4.3 foreslås det å flytte inkorporasjonsbestemmelsen for MRV-forordningen med tilhørende rettsakter og endringsrettsakter, samt AV-forordningen for skip, fra dagens bestemmelse i miljø sikkerhetsforskriften § 12a. Dette medfører at dagens bestemmelse må endres.

MRV-forordningen pålegger plikter på flaggstatsmyndighetene og havnstatsmyndighetene i EØS-området, og Sjøfartsdirektoratet må derfor fortsatt ha hjemmel til å håndheve brudd på forpliktelsene i MRV-forordningen med de virkemidlene som finnes i skipssikkerhetsloven. Dette omfatter bl.a. tilbakehold, bortvisning, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det foreslås derfor endringer i miljø sikkerhetsforskriften § 12a som sikrer at hjemmelen for Sjøfartsdirektoratets håndhevelse av forordningen videreføres under lov om skipssikkerhet.

Bestemmelsen som er foreslått angir hvilke skip kravene knyttet til overvåking, rapportering og verifikasjon av klimagassutslipp retter seg mot. Bestemmelsen viser til at kravene som fremgår av MRV-forordningen, som foreslås gjennomført i klimavoteforskriften § 2-1a, gjelder tilsvarende under skipssikkerhetsloven og miljø sikkerhetsforskriften.

Ettersom flere skip vil omfattes av forpliktelsene fra 1. januar 2025, se punkt 2.2.1, fremgår dette av andre ledd. Som tidligere nevnt er «offshoreskip» ikke definert nærmere per nå, og vi avventer en avklaring fra EU-kommisjonens side.

5. Konsekvenser av forskriftsendringene

I dette kapittelet beskriver vi konsekvenser av nye eller endrede krav og forpliktelser som følger av forskriftsendringene omtalt i kapittel 4 i høringsnotatet. Økonomiske og administrative konsekvenser for maritim transport og anlegg er ulike både på grunn av hvilke regelendringer de

står overfor, og på grunn av store forskjeller i egenskaper og formål mellom dem. Vi behandler derfor konsekvensene hver for seg henholdsvis i punkt 5.1 og 5.2, mens konsekvensene av gebyrbestemmelsene som er felles, behandles samlet til slutt i punkt 5.3. Forslag til strukturelle grep i forskriften, som ikke i seg selv medfører økonomiske og administrative konsekvenser, er ikke tema videre. Vi vurderer at disse endringene bidrar til en mer tydelig og klar forskrift for alle parter, og dermed forenkler byrden ved å forstå regelverket, og muligheten til å etterleve regelverket.

Deler av konsekvensvurderingene bygger på det som er redegjort for i høringen av endringene i klimakvoteloven, ettersom forslaget til forskriftsendringer i stor grad innebærer en oppfølging av forslagene i loven. Det vil derfor være noe overlapp mellom de to høringene. Særlig gjelder dette for skip med bruttotonnasje 5000 eller mer. For EUs konsekvensutredning av innføringen av maritim transport, både for næringen og for myndighetene, henviser vi likevel kun til høringen av loven.¹⁹

5.1. Konsekvenser knyttet til maritim transport

For maritim transport som omfattes av EUs klimakvotesystem påfølger det langt flere konsekvenser både økonomisk og administrativt enn for maritim transport som ikke omfattes av EUs klimakvotesystem, men som likevel skal rapportere i henhold til MRV-forordningen. De to gruppene reguleres av henholdsvis del I og del II i klimakvoteforskriften. Konsekvenser for de to gruppene behandles hver for seg i punkt 5.1.1 og 5.1.2.

Når det gjelder offshoreskip vil skipsoperatører for skip med bruttotonnasje 400 eller mer i første omgang kun omfattes av MRV-regelverket, og omfattes derfor innledningsvis kun av konsekvensene beskrevet i punkt 5.1.2. Fra 1. januar 2027 inkluderes offshoreskip med bruttotonnasje på 5000 eller mer i EUs klimakvotesystem, og disse omfattes da av konsekvensene beskrevet i punkt 5.1.1.

5.1.1 Maritim transportaktivitet som blir inkludert i EUs klimakvotesystem

Overordnede nyttevirkninger

Nyttevirkningene ved innlemmelse av maritim transport i EUs klimakvotesystem vil tilfalle samfunnet som helhet, i form av at myndighetene i EØS får et sterkere virkemiddel for å kunne redusere klimagassutslipp²⁰ og luftforurensning. Klimagassutslippene gir globale virkninger, og effektene av reduksjon av klimagassutslippene vil i så måte også fordeles på hele verden. Reduserte utslipp av luftforurensning kan bidra til å redusere sykdomsbyrden i befolkningen, og

¹⁹ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 3.1.2 og 3.1.3.

²⁰ Konsekvensene av klimaendringer er omtalt svært grundig blant annet i sjetten hovedrapport fra FNs klimapanel, og vi går derfor ikke nærmere inn på disse virkningene her. Se Miljødirektoratets oppsummering på: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/dette-sier-fns-klimapanel/sjetten-hovedrapport/>

å redusere negative effekter på miljøet og konstruksjoner. Gjennomføringen av reguleringen i norsk rett bidrar til å ivareta forpliktelser vi som samfunn har tatt på oss gjennom EØS-avtalen.

Omfang av skipsoperatører som svarer til norsk administrasjon og deres skip

Norge skal være administrerende myndighet for skipsoperatører som faller innenfor virkeområdet i § 1-5, i henhold til kriteriene i forslag til ny § 1a-2, se punkt 2.1.1.

Det er ikke mulig å fremskaffe en fullstendig og presis oversikt over hvor mange aktører det gjelder, og det er heller ikke mulig å forutse nøyaktig hvordan dette vil utvikle seg frem i tid. Det gjenstår også endelig avklaring fra EUs side om skipsoperatør skal tolkes som den som sitter med ISM-ansvaret (som kan være skipseier selv eller andre), eller om skipsoperatør kan være skipseier selv om ISM-ansvaret er skilt ut til noen andre. Vi har gjort et anslag basert på det første tolkningsalternativet, da det er mulig å fremskaffe tallmateriale her. Anslaget er basert på historiske og tilgjengelige kilder²¹, på hvor mange skipsoperatører Norge vil kunne få ansvaret for i dag, og hvor mange skip som er underlagt disse. Vi anmerker at datatilgangen er begrenset. Det er lagt til grunn en rekke forutsetninger og forenklinger²². Inkluderingen av maritim transport i EUs klimavotesystem kan også påvirke aktørbildet og føre til omorganiseringer frem mot 1. januar 2024.

Vekt på skip	Operatørstatus	Flaggstat skip	Antall skipsoperatører (antall skip)		
			Passasjer-/godsskip ²³	Offshoreskip ²⁴	Totalt ²⁵
	Skipsoperatører registrert i Norge	Norsk register ²⁶	36 (274)	17 (97)	52 (371)
		Utenlandsk register	26 (243)	9 (19)	31 (262)

²¹ Kilder: IHS Fairplay, DNVs Voyage model, DNVs MASTER model (inkludert AIS-data). Rapport mottatt 23. Juni 2023, med uttrekk av data utført i de to foregående ukene.

²² Analysen er basert på AIS-data fra perioden 2020, 2021 og 2022, med havneanløp angitt som stopp på over 3 timer nære en havn. Analyseperioden for nederste rad; skipsoperatør med skip som har første anløp i Norge uten tidligere å ha vært i EØS er svært forenklet. Offshore innretninger regnes som havner i analysen. AIS-sendere på skip kan i perioder være uten dekning, dette innebærer usikkerhet. Godsskip med bruttotonnasje under 500, som kun går i innenriks skipsfart har ikke krav til AIS-sender, vi antar imidlertid at de fleste av disse skipene likevel har det. Valg av skipskategorier som skal passe med de overordnede kategoriene offshoreskip, passasjerskip og godsskip, innebærer usikkerhet. Kvaliteten på registrerte data i IHS-Fairplay databasen (f.eks. kategori på skip) kan innebære usikkerhet.

²³ Kategorien passasjer-/godsskip er basert på følgende uttrekk fra DNV, basert på Lloyds-kategori 5: bulk carriers, chemical tankers, container ships, crude oil tankers, cruise ships, gas tankers, general cargo ships, oil product tankers, passenger ships, refrigerated cargo ships, ro-ro cargo ships

²⁴ Offshoreskip er ikke definert i regelverket. Vi har basert oss på uttrekk fra DNV basert på Lloyds-kategori 5, der følgende skipstyper inngår: accommodation ship, anchor handling ship, anchor handling tug supply, crew/supply vessel, diving support vessel, drilling ship, FPSO Oil, FSO Oil, gas processing vessel, offshore construction vessel jack up, offshore support vessel, offshore tug/supply ship, well stimulation vessel, pipe carrier, pipe layer, pipe layer crane vessel, platform supply ship, standby safety vessel

²⁵ Skipsoperatører kan ha både passasjer-/godsskip og offshoreskip, derfor er det lagt til en kolonne for totalt antall her.

²⁶ Med Norsk register menes Norsk Ordinært Skipsregister (NOR) og Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS)

Brutto- tonnasje 5000 eller mer		Totalt ²⁷	44 (517)	21 (116)	61 (633)
		Skipsoperatører registrert utenfor EØS som i 2020, 2021 og 2022 har flest havneanløp fra sine skip i EØS i Norge	Norsk register	0	0
Utenlandsk register	28 (180)		9 (30)	38 (207)	
Totalt	28 (180)		9 (30)	38 (207)	
Skipsoperatører registrert utenfor EØS som i 2020 og 2021 ikke har hatt havneanløp fra sine skip i EØS, hvor første havneanløp i EØS i 2022 er i Norge	Norsk register	0	0	0	0
	Utenlandsk register	0	0	0	0
	Totalt	0	0	0	0

Tabell 11. Oversikt over relevante skipsoperatører og skip med bruttotonnasje 5000 eller mer.

Basert på analysen og forutsetningene lagt til grunn for denne er det i overkant av 70 skipsoperatører med passasjer- og godsskip med bruttotonnasje 5000 eller mer som ville havnet under norsk administrasjon fra 1. januar 2024. Disse skipsoperatørene har i dag ansvar for i underkant av 700 passasjer- og godsskip med bruttotonnasje 5000 eller mer. Videre er det i underkant av 30 skipsoperatører som kun har ansvar for offshoreskip med bruttotonnasje 5000 eller mer, og som ville blitt omfattet av EUs klimakvotesystem fra 1. januar 2027. Disse har ansvar for i underkant av 150 offshoreskip med bruttotonnasje på 5000 eller mer.

Konsekvenser for de berørte aktørene

Konsekvenser for skipsoperatører

Kvoteforpliktelsen

Den største kostnaden for næringen vil være kjøp av kvoter og/eller å gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Kostnaden varierer med kvoteprisen. Kvoteprisen varierer over tid, men har det siste året ligget stabilt over 75 euro per kvote, og vært oppe i 100 euro per kvote senest i februar 2023. Basert på prisen på future-kontrakter²⁸ i markedet, forventes kvoteprisen å ligge på rundt 80-100 euro per kvote de neste fem årene, på linje med gjeldende nivå på CO₂-avgiften for ikke-kvotepiktig sektor i Norge. Estimer fra DNV antyder at kvoteprisen kan bli en utgift tilsvarende omtrent 30-50 prosent av skipenes drivstoffutgifter²⁹. Vi understreker imidlertid at det er knyttet stor usikkerhet til hvordan prisen faktisk vil utvikle seg. Dersom skipsoperatøren ikke leverer inn kvoter til oppgjør, vil den bli ilagt et overtredelsesgebyr på 100 euro per tonn rapporteringspliktig klimagassutslipp etter klimavoteloven § 19.

²⁷ Skipsoperatører kan ha skip registrert i både Norsk og Utenlandsk register, derfor er det lagt til en kolonne for totalt antall her.

²⁸ Future-kontrakter er kontrakter som inngås om kjøp av klimakvoter (EUA) fremover i tid. Den mest vanlige kontrakten per i dag er handel i kontrakter med levering av kvoter i desember (DEC23). Prisen på future-kontrakter gir vanligvis det beste anslaget på fremtidige priser, som følge av at all kjent informasjon om fremtiden i prinsippet er fanget opp i prisene.

²⁹ <https://www.dnv.com/maritime/webinars-and-videos/on-demand-webinars/emerging-alternative-ship-fuels-focus-on-methanol-and-biofuels.html>

Fra 2026 vil skipsoperatørene også måtte levere inn kvoter for sine utslipp av metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Dette vil medføre noe høyere kostnader enn når kvoteplikten kun omfatter CO₂. Vi estimerer³⁰ at økningen vil være rundt 1,5 prosent for skip som går på flytende drivstoff som marine gassoljer, mens økningen kan være fra 3 prosent til 33 prosent for skip som går på LNG.

Når kostnaden ved å redusere utslippene tilsvarer eller overstiger kvoteprisen, forventer vi at resterende kvotepliktige utslipp håndteres ved kjøp av kvoter som kan leveres inn til oppgjør. Vi forventer at kostnadene for næringen i stor grad overføres nedover i verdikjeden, og til slutt gir seg utslag som økte priser på varer og transporttjenester til forbrukere, næringsaktører og det offentlige. Vi forventer ikke at kostnadsøkningene vil utløse omfattende substitusjonsvirkninger mellom transportalternativer eller varegrupper.³¹ Vi har ikke vurdert kostnadsfordelingen nærmere.

Rapportering, behov for kompetanseheving og verifikasjon av uavhengig tredjepart

Skipsoperatører vil få en økt administrativ byrde på bakgrunn av nye plikter i regelverket. Næringen må opparbeide seg kompetanse på regelverket, og endre eller inngå nye privatrettslige avtaler med de aktuelle aktørene i verdikjeden for å kunne etterleve kravene i regelverket.

Skipsoperatørene må med regelverksendringene blant annet sikre at de verifiserte overvåkningsplanene for alle skipene de har ansvar for godkjennes av klimakvotemyndigheten. Dersom overvåkningsplanene endres, må klimakvotemyndigheten godkjenne dem på nytt. Skipsoperatørene må i tillegg levere aggregert verifisert utslippsrapport på selskapsnivå til klimakvotemyndigheten. Foruten nye plikter knyttet til rapportering av CO₂, skal skipsoperatørene med skip som omfattes av klimakvoteforskriften § 1-5 i tillegg overvåke og rapportere to nye klimagasser fra 2024; metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Innføringen av nye krav som må oppfylles overfor klimakvotemyndigheten, og økt bruk av verifikasjonstjenester på grunn av aggregerte utslippsrapporter, vil gi økte utgifter for skipsoperatørene.

På bakgrunn av økt prioritet ved innlemmelse i EUs klimakvotesystem vil myndighetene føre kontroll med utslippsrapportene som sendes inn for å sikre at utslippsrapporteringen og utslippstallene er korrekte. Det vil videre kunne forekomme flere eller mer omfattende typer tilsyn med skipsoperatørene eller skipene. Økt kontroll- og tilsynsaktivitet innebærer økt ressursbruk for skipsoperatørene som blir kontrollert. Aktørene vil videre kunne bli ilagt gebyrer ved overtredelse av regelverket.

Vi forventer at den økte byrden vil være mer utfordrende for små skipsoperatører med ansvar for et begrenset antall skip enn den vil være for større aktører. Byrdeøkningen er ikke nødvendigvis proporsjonal med antall skip en skipsoperatør håndterer, eller størrelsen på aktøren selv. Dette innebærer at små og store aktører kan oppleve en liknende økning i byrden, men at de store aktørene generelt sett vil være bedre rustet til å håndtere den. De små aktørene

30 Estimert basert på antakelser om hvilke standardfaktorer som vil bli gjeldende og regnet i CO₂-ekvivalenter. For flytende drivstoff som marine gassoljer utgjør metan og lystgass rundt 1,5 prosent av utslippet i CO₂-ekvivalenter, mens for LNG utgjør disse 3-25 prosent.

31 Menon (2021) Omsetningskrav i sjøfart: Kostnader, karbonlekkasje og markedskartlegging. Rapport for Miljødirektoratet. Publikasjonsnummer 70/2021

har vanligvis begrensede stordriftsfordeler, noe som gjør det vanskeligere for dem å absorbere ekstra kostnader. I tillegg har de, som følge av mindre inntjening og mindre administrativ kapasitet, vanligvis begrensede ressurser til å håndtere ekstra kostnader eller administrative oppgaver som øker presset på organisasjonen.

Konsekvenser for offentlige myndigheter

Innlemmelse i EUs klimavotesystem setter en rekke nye krav til myndighetene som skal forvalte sektorens deltakelse i systemet. Vi forventer at de nye kravene i regelverket vil gi en betydelig administrativ byrde for offentlige myndigheter. Slik regelverket synes utformet, krever det omfattende innsats blant annet knyttet til å etablere systemer, skaffe kompetanse om skipsnæringen og regelverket, og samtidig utvikle, gjennomføre, håndheve og veilede om regelverket.

Usikkert antall og typer skipsoperatører gir usikkerhet om merkostnader

Omfanget av skipsoperatører Norge skal administrere og antallet skip skipsoperatørene har ansvaret for, har stor betydning for de økonomiske og administrative konsekvensene for norske myndigheter. Vi har kun et grovt anslag over størrelsesorden jf. tabell 1 over. Foruten at størrelsesorden er usikker, kan variasjon mellom skipsoperatørene gi svært ulike konsekvenser for myndighetene. Norge kan blant annet få ansvar for skipsoperatører som aldri har hatt aktivitet i Norge, men er registrert her, og ikke-EØS-registrert skipsoperatører som ikke har annen norsk tilknytning enn at enkelte skip ferdes her sporadisk. Vi antar at særlig ikke-EØS registrerte skipsoperatører kan bli krevende å følge opp administrativt. Videre vil skipsoperatører med ansvar for mange skip kreve mer arbeid fra myndighetenes side å følge opp, enn skipsoperatører med få skip eller få reiser som omfattes av EUs klimavotesystem.

Klimavotemyndigheten skal godkjenne overvåkingsplaner for hvert skip

Det innføres krav om at myndighetene skal godkjenne overvåkingsplaner for hvert enkelt skip og endringer av disse. Arbeidet med å godkjenne overvåkingsplaner innebærer et relativt grundig kontrollarbeid, i tillegg til dialog med operatørene. For en bransje som er lite kjent med klimavotereguleringen, medfører dette erfaringsmessig også omfattende veiledning i søknadsprosessen.

Klimavotemyndigheten får økt administrativ byrde ved å saksbehandle, føre kontroll med og håndheve regelverket

Administrerende myndighet skal sikre at utslippsrapporteringen og utslippstallene er korrekte. Erfaring fra forvaltning av EUs klimavotesystem for anlegg og luftfart, tilsier at dette arbeidet innebærer relativt omfattende kontroll, i tillegg til ev. dialog med, og oppfølging av, operatørene. Fordi skipsoperatørene nå skal svare kvoter for sine rapporterte utslipp, vil risikobetraktninger sannsynligvis tilsa at utslippsrapportene må kontrolleres av myndighetene. I tillegg må antakeligvis myndighetene øke sin frekvens og grundighet knyttet til tilsynsarbeid. Administrerende myndighet vil også få en økt byrde ved at det innføres en aggregert utslippsrapport på selskapsnivå.

Med betydelig økt verifikasjonsaktivitet, og med økt prioritet på bakgrunn av deltakelsen i EUs klimakvotesystem, vil administrerende myndighet få et generelt merarbeid i form av dialog og informasjonsutveksling med nasjonale akkrediteringsorganer, i tillegg til dialog og oppfølging av relevante verifikatører. Ingen norske verifikatører er i dag akkreditert av Norsk Akkreditering for å verifisere maritim transportaktivitet under MRV-forordningen. Norske administrerende myndigheter må derfor sannsynligvis, når maritim transport kommer inn i EUs klimakvotesystem, følge opp utenlandske verifikatører og sikre hensiktsmessig dialog med utenlandske nasjonale akkrediteringsorganer i større grad enn for anlegg og luftfart i dag.

Norske myndigheter vil i den grad det er mulig og hensiktsmessig, basere seg på EUs systemer og digitale løsninger. I EU jobbes det parallelt med å utarbeide gjennomføringsrettsakter til endringene i klimakvotedirektivet. Dette arbeidet inkluderer nødvendige tekniske endringer i digitale løsninger mv. Det er med bakgrunn i dette uvisst hvor ressurskrevende arbeidet med IT-systemer og rapporteringsløsninger blir nasjonalt, og hvordan de nasjonale systemene må tilpasses til EUs systemer. Det må vurderes nærmere hva som eventuelt må utarbeides av nasjonale løsninger for å ha en forsvarlig og effektiv forvaltning av den nye sektoren, dersom behovene ikke ivaretas i EUs løsninger.

Økt byrde for registermyndigheten ved å administrere klimakvoteregisteret

I tillegg til regelverkendringene som følger direkte av endringene i klimakvotedirektivet og i MRV-forordningen, vil endringer knyttet til teknisk gjennomføring av disse bestemmelsene i registerforordningen (som skal vedtas i EU 3. og 4. kvartal 2023) føre til en betydelig økt arbeidsbyrde for registermyndigheten som administrerer klimakvoteregisteret i Norge. Dette med bakgrunn i det økte antallet aktører som må opprette konto og administreres i klimakvoteregisteret. De økonomiske og administrative konsekvensene ved dette ligger i utgangspunktet på siden av dette høringsnotatet og vil ikke behandles videre, men vi vil gjøre oppmerksom på at også dette vil medføre betydelig økt administrativ byrde for registermyndigheten.

Nasjonale akkrediteringsorganer får økt arbeidsbyrde

Med økt verifikasjonsaktivitet forventer vi at de nasjonale akkrediteringsorganene i EØS som akkrediterer verifikatørene vil få en økt arbeidsbyrde. Vi forventer at det blir flere verifikasjonsorganer å akkreditere, bedømme og følge opp, og generelt merarbeid med informasjonsutveksling og kontrollsystemer mellom nasjonale akkrediteringsorganer, administrerende myndighet og relevante verifikatører.

Konsekvenser for verifikatørene

Vi forventer økt behov for verifikasjonstjenester fra de uavhengige tredjepartene (verifikatørene) som i dag verifiserer utslippsrapporter per skip og overvåkingsplaner under MRV-forordningen, og/eller verifiserer data under EUs klimakvotesystem. Dette er hovedsakelig knyttet til nytt krav om at skipsoperatører må få verifisert og levert en aggregert utslippsrapport på selskapsnivå til administrerende myndighet. Vi forventer videre at verifikatørene som verifiserer overvåkingsplaner og utslippsrapporter under MRV-forordningen i dag, må utvide sin akkreditering til å omfatte maritim transportaktivitet som nevnt i kapittel 1 i klimakvoteforskriften.

Anleggsoperatører med mobile rigger og andre flytende innretninger i sine tillatelser

Ettersom det ikke er definert hva som regnes som et offshoreskip kan det stilles spørsmål ved om innlemmelsen av maritim transportaktivitet i EUs klimavotesystem kan påvirke aktiviteter i anlegg som allerede er med i EUs klimavotesystem i dag. Mobile rigger kan i dag være omfattet av EUs klimavotesystem, enten som en del av andre kvotepliktige anlegg, eller på selvstendig grunnlag. Dette på grunn av at de i slike situasjoner utfører stasjonære aktiviteter. 52 norske anlegg har mobil rigg (MOU) i tillatelsene sine til kvotepliktige utslipp. Den nærmere grensegangen og implikasjoner av at offshoreskip får kvoteplikt som maritim transportaktivitet må gås nærmere opp. Ut fra det rettslige systemet som er stilt opp for anlegg i EUs klimavotesystem er vår vurdering så langt, at det ikke er noe som tyder på at dagens forvaltningspraksis knyttet til mobile rigger vil endre seg som følge av at maritime transportaktiviteter utført av offshoreskip blir omfattet av EUs klimavotesystem.

Konsekvenser for samfunnet ellers

Økte inntekter til staten fra auksjonering av klimavoter

Staten får en økning i inntekter til statsbudsjettet fra auksjonering av kvoter når EUs klimavotesystem utvides til å omfatte maritim transport. Hvordan fordelingsnøkklene blir mellom land etter maritim transports inkludering i EUs klimavotesystem er ikke endelig avklart, og vi har derfor ikke grunnlag for å anslå nøyaktig hvor store inntekter staten får.³² Det er imidlertid grunn til å tro at det med gjeldende kvotepriser er snakk om auksjonsinntekter i størrelsesorden flere hundre millioner kroner i året.

På grunn av ukjent fordelingsnøkkel er det ikke klart i hvilken grad inntekter ved salg av klimavoter kan betraktes som en fordelingsvirkning. Avhengig av fordelingsnøkkel kan omsetningen av klimavoter enten gi netto samfunnsøkonomiske kostnader eller inntekter. Inntekter til staten fra auksjonering av klimavoter vil i prinsippet komme resten av samfunnet til gode gjennom redusert behov for inntekt fra andre kilder, eller eventuelt romsligere budsjettammer.

Overføring av kostnader nedover i verdikjeden

Vi forventer at skipsoperatørene så langt de har mulighet til det overfører de økte kostnadene nedover i verdikjeden, og at de til slutt tas ut i høyere priser på varer og transporttjenester, selv om skipsaktørene også kan velge å ta noe av kostnadene selv for bedre å kunne konkurrere på pris. Mulighetene til å overføre kostnader vil variere med hvor konkurranseutsatte aktørene er. Mesteparten av kostnadene fordeles dermed på dem som kjøper varer og tjenester som fraktes

³² På EU-nivå omtales dette som omfordelingsvirkninger. Vi forventer ikke at dette stemmer på nasjonalt nivå på grunn av fordelingsnøkkel, som innebærer at inntekter til staten ved auksjonering vil avvike potensielt betydelig fra innbetalingene for kvoter fra næringslivet nasjonalt.

med skipsfartssegmenter underlagt EUs klimakvotesystem: privatpersoner, bedrifter og det offentlige.

Økt etterspørsel etter nye teknologier og drivstoffalternativer

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

Foruten miljø- og klimagevinstene av forbedringene, kan økt etterspørsel stimulere til teknologisk innovasjon, og utprøving av løsninger i større skala. Dette kan gi kunnskap og stordriftsfordeler som bidrar til lavere produksjonskostnader og større konkurransedyktighet for slike løsninger i markedet.

Betydning for utslippsregnskapet

Andelen utslipp fra innenriks sjøfart som omfattes av EUs klimakvotesystem

Basert på tallmateriale fra Kystverket fra 2021, er det estimert at ca. 35 prosent av utslippene fra innenriks sjøfart fra skip med bruttotonnasje 5000 eller mer vil bli omfattet av kvoteplikten.³³ Dette er basert på AIS-data for de skipene som vi antar inngår i det norske utslippsregnskapet. Estimater er usikkert. Utenriks sjøfart (seilinger mellom Norge og utenfor EØS, og mellom Norge og EØS) vil også kunne være omfattet av EUs klimakvotesystem, men utenriksutslippene har ikke betydning for det norske utslippsregnskapet.

Muligheter for forbedret datakilde

Innenriks sjøfart er definert som trafikk mellom to norske havner. Når man i det norske utslippsregnskapet beregner utslipp fra innenriks sjøfart, baserer man seg på drivstoff solgt i Norge til skip i innenriks trafikk. Dette gjør at utslipp fra skip som utfører innenriks seilaser med drivstoff bunkret i utlandet, ikke er inkludert i utslippsregnskapet.

Om det blir mulig å bruke data fra rapporteringer under MRV-forordningen og EUs klimakvotesystem via EUs løsninger for utslipp per seilas, så kan dette være en datakilde til forbedring av det norske utslippsregnskapet. Dette er ikke avklart i EU på nåværende tidspunkt.

³³ Miljødirektoratet (2021) Utvidelse av EU ETS til maritim sektor. Notat levert til Klima- og miljødepartementet 17.12.2021. Miljødirektoratet har gjort enkle beregninger for å inkludere offshoreskip etter denne leveransen. Andelen på 35 prosent inkluderer også offshoreskip.

5.1.2. Maritim transport Overvåking og rapportering av klimagassutslipp utenfor EUs klimavotesystem

Forpliktelsene i henhold til MRV-forordningen er tillagt skipsoperatør, og konsekvensene knytter seg utelukkende til overvåking- og rapporteringskrav for utslipp fra stykkgodsskip med bruttotonnasje mellom 400-4999, samt offshoreskip.

Tabell 22 viser en oversikt over tilgjengelig, relevant tallgrunnlag for skip med bruttotonnasje mellom 400 og 4999. Datagrunnlaget og usikkerheten i tallgrunnlaget er de samme som i Tabell 1, og må kun leses som anslag. I likhet med tabell 1 har vi lagt til grunn at skipsoperatøren er den ISM-ansvarlige, se punkt 5.1.1. Datagrunnlaget gir ikke mulighet til å si hvor mange skipsoperatører med skip i EUs klimavotesystem (tabell 1) som også vil ha skip som kun er omfattet av kravene i MRV-reguleringen (tabell 2).

Vekt på skip	Operatørstatus	Flaggstat skip	Antall skipsoperatører (antall skip)		
			Stykkgodsskip ³⁴	Offshoreskip ³⁵	Totalt ³⁶
Bruttotonnasje mellom 400 og 4999	Skipsoperatører registrert i Norge	Norsk register	34 (105)	30 (116)	61 (221)
		Utenlandsk register	14 (130)	14 (42)	27 (172)
		Totalt³⁷	40 (235)	35 (158)	71 (393)
	Skipsoperatører registrert utenfor EØS som i 2020, 2021 og 2022 har flest havneanløp fra sine skip i EØS i Norge	Norsk register	0	0	0
		Utenlandsk register	13 (29)	20 (86)	32 (114)
		Totalt	13 (29)	20 (86)	32 (114)
	Skipsoperatører registrert utenfor EØS som i 2020 og 2021 ikke har hatt havneanløp fra sine skip i EØS, hvor første havneanløp i EØS i 2022 er i Norge	Norsk register	0	0	0
		Utenlandsk register	0	0	0
		Totalt	0	0	0

Tabell 22. Oversikt over relevante skipsoperatører og skip med bruttotonnasje mellom 400 og 4999.

³⁴ Kategorien stykkgodsskip er basert på følgende uttrekk fra DNV: deck cargo ships, general cargo ships, general cargo ships with ro-ro facility, general cargo ships self discharging, heavy load carrier, livestock carrier

³⁵ Offshoreskip er ikke definert i regelverket. Vi har basert oss på uttrekk fra DNV basert på Lloyds-kategori 5, der følgende skipstyper inngår: accommodation ship, anchor handling ship, anchor handling tug supply, crew/supply vessel, diving support vessel, drilling ship, FPSO Oil, FSO Oil, gas processing vessel, offshore construction vessel jack up, offshore support vessel, offshore tug/supply ship, well stimulation vessel, pipe carrier, pipe layer, pipe layer crane vessel, platform supply ship, standby safety vessel

³⁶ Skipsoperatører kan ha både stykkgodsskip og offshoreskip, derfor er det lagt til en kolonne for totalt antall her.

³⁷ Skipsoperatør kan ha skip registrert i både norsk og utenlandsk register, derfor er det lagt til en kolonne for totalt antall her

Basert på analysen og forutsetningene lagt til grunn for denne er det om lag 55 skipsoperatører med stykkgodsskip med bruttotonnasje mellom 400 og 4999 som ville havnet under norsk administrasjon fra 1. januar 2025. Disse skipsoperatørene har i dag ansvar for i underkant av 265 stykkgodsskip med bruttotonnasje mellom 400 og 4999. Videre er det om lag 50 skipsoperatører som kun har ansvar for offshoreskip med bruttotonnasje mellom 400 og 4999. Disse har ansvar for omtrent 245 offshoreskip med bruttotonnasje mellom 400 og 4999.

Konsekvenser for de berørte aktørene

Konsekvenser for skipsoperatørene

En stor del av overvåkings- og rapporteringskravene til skipsoperatører vil bli de samme som for skipsoperatører med skip som omfattes av EUs klimavotesystem, se derfor punkt 5.1.1 for mer informasjon om dette. Det er likevel noen forenklinger i regelverket for disse skipsoperatørene. Det er blant annet ikke krav om at skipsoperatøren skal sikre at skip som omfattes av kapittel 11a har godkjent overvåkingsplan.

Enkelte av skipsoperatørene har ansvar for skip som omfattes av EUs klimavotesystem, slik at de allerede vil ha kjennskap til MRV-regelverket. Skipsoperatørene som ikke har erfaring med regelverket fra tidligere må derfor medregne kostnader blant annet knyttet til å sette seg inn i, forstå regelverket og betydning for sine skip, få på plass systemer for rapportering via interne eller eksterne løsninger, og generelt sikre at de følger sine plikter etter regelverket. Byrden antas å bli mindre på sikt, etter hvert som disse skipsoperatørene har gjort seg kjent med regelverket og systemene som gjelder for MRV.

Konsekvenser for myndighetene

Vi forventer at myndighetene vil få økte administrative byrder ved at dette segmentet av skip og skipsoperatører skal overvåke og rapportere utslipp i tråd med MRV-forordningen. Myndighetene skal sikre at utslippene som rapporteres inn er i tråd med MRV-forordningen og overvåkingsplanene til skipene. For å sikre dette vil myndighetene vurdere behov for å kontrollere innrapporterte data, kontrollere at alle skip som faller inn under regelverket har overvåkingsplaner og rapporterer, håndheve regelverket, samt føre tilsyn med skipene og skipsoperatørene.

Det vil antakeligvis bli behov for å utvikle nye systemer og tekniske løsninger knyttet til databehandling og kontroll av disse skipenes nye rapporteringer under regelverket. I den grad det er mulig vil myndighetene ta i bruk eksisterende løsninger for videreutvikling, og også basere seg på EUs løsninger, se punkt 5.1.1.

Vi antar at de nye skipsoperatørene med skip med bruttotonnasje mellom 400-4999 vil trenge utstrakt informasjon og veiledning om regelverket fra blant annet myndighetene for å kunne settes i stand til å overvåke og rapportere sine utslipp på en tilfredsstillende måte. Hvor mye veiledning og oppfølging som kreves vil avhenge av skipsoperatørenes erfaring, behov, kunnskap fra tidligere og lignende rapporteringer mv.

Konsekvenser for verifikatørene

Vi forventer økt behov for verifikasjonstjenester fra de uavhengige tredjepartene (verifikatørene) når skip med bruttotonnasje mellom 400-4999 skal innlemmes i MRV-forordningen. Årsaken til dette er at det nye segmentet av skip vil føre til at et betydelig antall overvåkingsplaner og utslippsrapporter per skip skal verifiseres årlig. Vi antar at verifikatører som verifiserer under MRV-forordningen i dag for skip med bruttotonnasje 5000 eller mer, også kan utføre verifikasjon av skip med bruttotonnasje mellom 400-4999.

Det kan tenkes at markedet for verifikasjon av maritim transport blir betraktelig større ved å inkludere det nye segmentet av skip. Dette kan føre til at flere nye verifikatører søker om akkreditering eller utvidet akkreditering til også å omfatte MRV-regelverket. Se tabell 2 for oversikt over hvor mange skip og skipsoperatører som kan bli underlagt norsk administrasjon.

Vi antar at den brå økningen i verifikasjonsbehov gir en viss risiko for midlertidig kapasitetsmangel. En eventuell kapasitetsmangel kan skape forsinkelser og vanskeligheter knyttet til saksbehandling, godkjenning og kontroll hos myndighetene.

Konsekvenser for samfunnet ellers

EU anser det nødvendig å inkludere mindre skip i MRV-regelverket for å senere kunne vurdere å innlemme disse skipene i EUs klimavotesystem. Ved at disse skipene overvåker og rapporterer sine utslipp, vil de bli bedre forberedt når skipene eventuelt skal inkluderes i EUs klimavotesystem på sikt. Myndighetene vil også bli bedre forberedt på dette, fordi de kan kontrollere utslippene fra skipene og andre rapporteringsforpliktelser allerede ved inkludering i MRV-regelverket.

Vi forventer at økte kostnader overføres nedover i verdikjeden som beskrevet i punkt 5.1.1.

5.1.3. Berøringsflate mot andre virkemidler for skipsfarten i Norge

Inkludering av maritim transport i EUs klimavotesystem er ett av flere virkemidler som treffer skipsfart. Under redegjør vi for hovedaspektene i andre virkemidler som søker å oppnå klimagassreduksjon, og deres grenseflater mot EUs klimavotesystem (punktene er ikke uttømmende).

CO₂-avgiften

Maritim transport som omfattes av EUs klimavotesystem og bunkrer drivstoff til innenriksfart i Norge, vil - slik det norske avgiftsregelverket er i dag - måtte betale både CO₂-avgift på drivstoffet og kjøpe kvoter for å gjøre opp for sine utslipp. Dette gir merkostnader og konkurransemessig ulempe mot maritim transport som kan bunkre drivstoff i utlandet. Det betales ikke CO₂-avgift for utslipp av metan eller lystgass. Eventuelle endringer i CO₂-avgiften ligger utenfor Miljødirektoratets myndighetsområde, og er ikke en del av dette forskriftsforslaget. Hvordan dette innrettes kan blant annet påvirke den samlede utslippseffekten.

FuelEU Maritime

I Klar for 55-pakken har EU-kommisjonen også foreslått et regelverk for å fremme nullutslippsdrivstoff og nullutslipp i havn, FuelEU Maritime. Dette regelverket er enda ikke vedtatt, men tekst som foreligger indikerer en tett kobling til EUs klimavotesystem blant annet når det gjelder overvåkings- og rapporteringsforpliktelser og pliktsubjekt. Vedtatt tekst på MRV-forordningen indikerer også en sterk kobling til FuelEU Maritime når det gjelder metoder mv. Regelverkene vil måtte ses i sammenheng når FuelEU Maritime er vedtatt når det gjelder mulig overlapp og effektiv håndtering nasjonalt.

Omsetningskravet for flytende avansert biodrivstoff for sjøfart

Regjeringen har vedtatt at det innføres et omsetningskrav for flytende biodrivstoff på 6 prosent fra 1. oktober 2023 for flytende drivstoff omsatt til sjøfart og akvakulturanlegg.³⁸

Det er omsettere av marint drivstoff som er pliktsubjektet i omsetningskravet. Biodrivstoff solgt gjennom omsetningskravet kan også selges til skip som omfattes av EUs klimavotesystem og skip som omfattes av MRVs virkeområde. Det er uklart hvordan kjøp av biodrivstoff må dokumenteres for å kunne nulltelle utslipp fra bruk av biomasse i EUs klimavotesystem. Det vil antagelig ikke være tilstrekkelig for skipsoperatør å vise til et generelt omsetningskrav i Norge ved bestemmelse av mengde biodrivstoff forbrukt dersom man ønsker å få dette godskrevet. Forbruket må antakeligvis bestemmes basert på fysiske dedikerte leveranser med tilhørende bærekraftsdokumentasjon.

Nasjonale lav- og nullutslippskrav til ulike skipssegmenter

Det er foreslått en rekke norske lav- og nullutslippskrav som omfatter deler av norsk skipsfart³⁹. Ingen av disse kravene har trådt i kraft. Miljødirektoratet har i samarbeid med Sjøfartsdirektoratet utarbeidet et foreløpig notat som har vurdert om blant annet EUs klimavotesystem vil kunne bidra til utslippsreduksjoner før 2030 på de segmentene der det er foreslått nasjonale krav⁴⁰. Konklusjonen er at EUs klimavotesystem ikke vil utløse de utslippskuttene som nasjonale lav- og nullutslippskrav har potensiale til å gjøre, dersom de blir innført.

³⁸ Omsetningskravet omfatter drivstoff som går til fartøy og akvakulturanlegg. Fartøy er definert som fiske- og fangstfartøy, fartøy i næring, spesialskip til oppdrag på kontinentalsokkelen og offentlige fartøy som ikke er i næring. Akvakulturanlegg er anlegg eller installasjon i sjø, som har tilknytning til oppdrett av akvakulturdyr. Kravet gjelder ikke flytende drivstoff og flytende brensler som går til fartøy i utenriks fart og innretninger på kontinentalsokkelen, som hhv. definert i særavgiftsforskriften § 4-4-1 (3) og særavgiftsforskriften § 4-4-3 (3).

³⁹ Dette er lav- og nullutslippskrav til ferjer og hurtigbåter, offshorefartøy, havbruksfartøy, turistskip og ferjer i verdensarvfjordene og klimakrav i offentlige innkjøp av sjøtransporttjenester.

⁴⁰ Miljødirektoratet (2023). Lav- og nullutslippskrav i skipsfarten – forhold til relevant EU-regelverk. Notat.

5.2. Konsekvenser knyttet til anlegg

Forskriftsendringene som er foreslått for anlegg vil føre til økonomiske og administrative konsekvenser for de anleggene som blir omfattet av endringene. I tillegg vil de føre til økte administrative kostnader for klimakvotemyndigheten.

Det er i forslag til nye §§ 1-3 og 1-3a foreslått en rekke endringer som ikke har materiell betydning, blant annet som følge av et etterarbeid på gjennomføringen av anleggsbegrepet fra klimakvotedirektivet. Denne typen endringene har ingen konsekvenser for aktørene og blir ikke omtalt nærmere i dette kapitlet.

5.2.1. Anlegg må ikke ha utslipp for å være omfattet av EUs klimakvotesystem

Det er ikke lenger en forutsetning at aktivitetene som er omfattet av EUs klimakvotesystem har utslipp av klimagasser for å bli inkludert i systemet. Konsekvensen av dette er at nye anlegg med lav- og nullutslippsteknologier og som etter gjeldende regelverk ikke omfattes av EUs klimakvotesystem, fremover vil falle inn under systemet. Et eksempel kan være produksjon av grønt hydrogen. Se høring om endring av klimakvoteloven⁴¹ for omtale av konsekvenser av dette for næringslivet, myndighetene og samfunnet ellers.

5.2.2. Endringer knyttet til biomasse i vedlegg 1 til klimakvotedirektivet

Konsekvenser for de berørte aktørene

Konsekvenser for næringslivet

Anlegg vil falle utenfor EUs klimakvotesystem dersom utslippene fra forbrenning av biomasse utgjør mer enn 95 prosent av de totale utslippene

Perioden for vurdering av hvilke anlegg som forlater systemet i 2026 er 2021-2025. Det er uklart hvilke anlegg dette omfatter før i 2026, men antageligvis vil få norske anlegg forlate systemet. Anlegg som kun bruker biomasse er ikke inkludert i EUs klimakvotesystem i dag, og det er trolig færre enn ti slike anlegg. Om disse vil forbli utenfor systemet vil avhenge av om biomassen de bruker oppfyller bærekraft- og utslippsreduksjonskriteriene i henhold til MR-forordningen artikkel 38 (5). Det er usikkert om de vil holdes utenfor systemet for hele femårsperioden 2026-2030, eller om de vil kunne gå inn og ut av systemet i løpet av perioden.

Enheter som forbrenner biomasse, skal inkluderes i vurderingen av om et anlegg har samlet nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW

Fra 2026 skal enheter som kun forbrenner biomasse vurderes når det skal avgjøres om et anleggs samlede nominelle innfyrte termiske effekt er over 20 MW. Vi kjenner ikke til om dette vil inkludere nye anlegg i EUs klimakvotesystem. Anlegg som forlater systemet vil slippe den administrative byrden det medfører å være del av systemet, men vil også miste tildeling av

⁴¹ Se høringsnotat om forslag til endringer i klimakvoteloven punkt 3.2.1.

vederlagsfrie kvoter og mulige inntekter fra salg av overskuddskvoter. Salg av overskuddskvoter kan i dag for noen anlegg gi inntekter opp til noen millioner kroner per år.

Konsekvenser for klimakvotemyndigheten

Dersom anlegg forlater EUs klimakvotesystem, vil det redusere myndighetenes administrative byrde ved å følge dem opp og veilede dem. Fordi vi forventer at dette gjelder et lite antall anlegg, vil reduksjonen i byrde for myndighetene likevel være liten. Å følge med på om anlegg kommer inn og ut av systemet vil i seg selv kreve ressurser. Myndighetene vil også få en økt byrde ved å vurdere om anlegg skal inkluderes som følge av at enheter som forbrenner biomasse skal inkluderes i vurderingen av om et anlegg overstiger nominell innfyrt termisk effekt på 20 MW. I tillegg må myndighetene regne med et merarbeid til å informere bransjen om de nye reglene.

5.2.3. Anleggsoperatører med anlegg under kapasitetsgrensen på 20 MW kan velge at anlegget skal være i EUs klimakvotesystem

Konsekvenser for de berørte aktørene

Konsekvenser for næringslivet

Medlemsstatene skal gi anleggsoperatører muligheten til å velge om anlegget skal forbli i EUs klimakvotesystem, til tross for endringer som gjør at de ikke lenger oppfyller kravet til nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW. Valget om å bli i eller å forlate systemet, vil trolig baseres på vurderinger av økonomisk lønnsomhet. Noen anlegg - særlig de som får større tildelinger enn de har utslipp - kan tjene på å selge overskuddskvoter, mens andre anlegg ikke får store nok fordeler til å kompensere for den administrative byrden ved å være en del av systemet.

Konsekvenser for klimakvotemyndigheten

Dersom anlegg velger å forbli EUs klimakvotesystem, øker antallet anlegg myndighetene må administrere, og dermed den administrative byrden.

5.2.4. Endring i noen av aktivitetene som er omfattet av EUs klimakvotesystem

Konsekvenser for de berørte aktørene

Konsekvenser for næringslivet

Avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall med en nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW, omfattes av overvåkings- og rapporteringsforpliktelsene i EUs klimakvotedirektiv fra 1. januar 2024. Se mer om konsekvenser for disse anleggene i punkt 5.2.5. Ut over dette er det videre ikke kartlagt om andre anlegg vil kunne bli omfattet på bakgrunn av endring i aktivitetene. Vår foreløpige vurdering er at ingen av endringene i aktivitetene i klimakvotedirektivet fører til at anlegg som er omfattet av direktivet i dag går ut av EUs klimakvotesystem. Se nærmere beskrivelse av hvilke aktiviteter som får endringer i punkt 4.1.2.

Vi forventer likevel at anlegg som utfører nye aktiviteter, som produksjon av grønt hydrogen og CO₂-transport knyttet til CCS, vil bli inkludert i systemet etter hvert som de starter opp.

Selv om det vil være en administrativ byrde for anlegg som kommer inn i systemet på grunn av disse endringene, kan det for noen lav- og nullutslippsanlegg være en økonomisk fordel å bli inkludert, fordi de kan selge overskuddskvoter i markedet dersom utslippene er lavere enn tildelingen av vederlagsfrie kvoter.

Konsekvenser for klimakvotemyndigheten

Dersom flere anlegg kommer inn i systemet, vil myndighetene få flere anlegg å administrere, og dermed også en større administrativ byrde.

Deler av den økte arbeidsmengden til klimakvotemyndigheten er gebyrfinansiert, og vil gi høyere inntekter til staten. Nye arbeidsoppgaver eller utvidelse av eksisterende arbeidsoppgaver vil likevel legge beslag på ressurser hos myndighetene.

5.2.5. Avfallsforbrenningsanlegg skal overvåke og rapportere utslipp av CO₂

Avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall med en nominell innfyrt termisk effekt over 20 MW blir fra 1. januar 2024 delvis omfattet av EUs klimakvotesystem ved en utvidelse av aktivitet nr. 1 i klimakvotedirektivets vedlegg 1. Anleggene skal omfattes av klimakvotelovens regler for overvåking, rapportering og verifikasjon.

Konsekvenser for berørte aktører

Konsekvenser for næringslivet

Vi kjenner til 14 anlegg i denne kategorien som ikke er med i EUs klimakvotesystem i dag. Disse vil trolig bli påvirket av endringene i klimakvoteforskriften. Det kan også være ukjente anlegg som brenner biologisk materiale i henhold til forurensningsforskriften kapittel 27 (uten krav til tillatelse), eller anlegg som allerede er med i EUs klimakvotesystem for andre aktiviteter enn forbrenning av brensler, som kan bli påvirket.

Totalt er det ca. 150 anlegg med i EUs klimakvotesystem i Norge i dag, og innføringen av overvåkings- og rapporteringsplikten for avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall kan øke dette antallet med omtrent ti prosent.

De fleste av de berørte anleggene har allerede tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven § 11 første ledd, herunder krav om måling og rapportering. Nye krav vil likevel gi økt byrde, inkludert mulige behov for nytt måleutstyr og tettere oppfølging av målinger, noe som vil øke kostnadene. Mer detaljerte overvåkings- og rapporteringsregler vil komme i en endringsrettsakt mot slutten av 2023, som endrer MR-forordningen.

De nye kravene krever at anleggene etablerer overvåkingsplaner for klimagassutslipp i henhold til MR-forordningen. Planene skal godkjennes av Miljødirektoratet, og endres når det er nødvendig. Anleggene må også rapportere årlige utslipp, som skal verifiseres av en akkreditert verifikatør og kontrolleres av myndighetene. Dette fører til mer administrativt arbeid og økte

kostnader for verifisering, kontroll, og eventuell tilsynsvirksomhet, inkludert gebyrer for arbeidet myndighetene gjør.

Konsekvenser for klimakvotemyndigheten

Vi forventer en økt administrativ byrde på Miljødirektoratet når anleggene delvis skal inn i EUs klimakvotesystem. Arbeidet vil i hovedsak gå ut på å veilede de nye anleggene, å godkjenne nye overvåkningsplaner eller endringer i overvåkningsplaner, og å kontrollere årlige utslippsrapporter.

Vi forventer at godkjenning av overvåkningsplaner for alle nye anlegg vil medføre en relativt høy midlertidig arbeidsbyrde, og deretter at løpende arbeid med godkjenning av endringer i overvåkningsplaner og kontroll av utslippsrapporter vil øke den nåværende arbeidsbyrden knyttet til overvåkningsplaner og utslippsrapporter med om lag ti prosent. I tillegg kommer arbeid knyttet til veiledning og informasjonsarbeid, tilpasning av datasystemer og dialog med akkrediteringsorgan og verifikatører. Arbeidet dekkes gjennom gebyrer, men vil legge beslag på begrensede ressurser hos Miljødirektoratet med mindre det tilføres nye ressurser utenfra.

Konsekvenser for verifikatørene

Med innføringen av overvåkings- og rapporteringsplikt for avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall anslår vi at behovet for verifikasjon knyttet til EUs klimakvotesystem vil kunne øke med om lag ti prosent. Det er usikkert om norske eller utenlandske verifikatører vil utføre verifikasjon av disse anleggene. Det er foreløpig uklart om verifikatørene må utvide sin akkreditering som følge av endringen i regelverket. Dersom det krever en ny akkreditering, vil det tilkomme en begrenset ekstra administrativ byrde for verifikatørene til dette.

Konsekvenser for nasjonale akkrediteringsorgan

Dersom det etableres flere verifikasjonsorganer, kan det gi økt belastning for nasjonale akkrediteringsorganer. Dersom verifikasjon av avfallsforbrenningsanlegg krever utvidelse av akkreditering, vil de også oppleve en marginal økning i omfang for å følge opp dette for verifikatørene det gjelder.

Konsekvenser for samfunnet ellers

Avfallsforbrenningsanlegg som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall, har ofte både inntekter og kostnader fra mottak av avfall og fra salg av energi (som regel i form av fjernvarme). Fordelingen av kostnader og inntekter hos anleggene er blant annet påvirket av selvkostforskriften som begrenser hvilken fortjeneste kommunene kan ha på håndtering av avfall, men ikke for salg av energi. Hvordan kostnadsøkningene vil løses av anleggene, og hvilke aktører i verdikjeden kostnadene vil lempes over på før forbrukerleddet er det foreløpig vanskelig å forutse, og vil muligens kunne variere fra anlegg til anlegg. Vi forventer likevel at anleggenes økte kostnader i hovedsak gradvis vil bli overført til innbyggerne og andre forbrukere av energi gjennom prisen på avfallsforbrenning (gate-fee) og, og/eller økte priser på energi.

5.2.6. Endringer i regler om tildeling av vederlagsfrie kvoter

Tildelingsreglene er i økt grad endret for å stimulere til bruk av lav- og nullutslippsteknologier, slik at produkter kan produseres uten eller med reduserte utslipp. De anleggene innenfor en bransje som har lavest utslipp vil dermed gjennomgående få størst del av tildelingen av vederlagsfrie klimakvoter.

De nærmere konsekvensene av de ulike endringene er omtalt i det følgende. Vi vil imidlertid innledningsvis bemerke at de nye tildelingsreglene ikke gir de samme sterke insentivene for omstilling til lav- og nullutslippsteknologier for de anleggene som får tildeling under tildelingsmetoden delinstallasjon prosess, dette gjelder for eksempel ferrolegeringsindustrien. Null utslipp under delinstallasjon prosess vil etter gjeldende regelverk gi null tildeling. Det er ikke foreslått noen endringer i direktivet som tar hensyn til dette.

Endringene i tildelingsreglene vil ha konsekvenser for alle berørte aktører. Nedenfor vurderer vi konsekvenser for næringslivet for de enkelte endringene, og samlet av alle endringene for verifikatørene, myndighetene og samfunnet ellers. For beskrivelse av reglene se punkt 2.3.2. og 4.5 over.

Konsekvenser for berørte aktører

Konsekvenser for næringslivet

Anlegg med aktivitetene fangst, transport og lagring av CO₂ (CCS) får rett på tildeling av vederlagsfrie kvoter fra 2026

Norge er langt fremme når det gjelder utvikling av CCS-kjeden, og har i dag to anlegg med aktivitetene fangst, transport og lagring av CO₂. Flere nye anlegg er under planlegging og utvikling, og vi forventer derfor flere slike i fremtiden. Tildeling av vederlagsfrie kvoter til disse aktivitetene vil gi et økonomisk insentiv til å gjennomføre CCS. Beregningsreglene er foreløpig ikke klare, og vil trolig fremkomme i tildelingsforordningen. For norske anlegg er det positivt at det gis tildeling til disse aktivitetene.

De mest utslippseffektive anleggene under hver utslippsstandard får ikke felleseuropeisk korreksjonsfaktor

Unntaket fra felleseuropeisk korreksjonsfaktor berører alle de 52 utslippsstandardene for produkt, i tillegg til utslippsstandard for varme og brensel. Potensielt kan alle norske anlegg være påvirket, siden ingen av de får tildeling basert kun på prosessutslipp. ESA vil informere Miljødirektoratet om hvilke norske anlegg dette gjelder. Vi har derfor foreløpig ikke informasjon om hvilke og hvor mange anlegg dette vil påvirke.

Regelen vil ha positive økonomiske konsekvenser for anleggene den gjelder. Disse anleggene vil unngå en reduksjon i tildelingen av vederlagsfrie kvoter som vanligvis kommer ved bruk av en felleseuropeisk korreksjonsfaktor.

Anlegg som produserer varer som er omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM) får redusert tildeling

Vi kjenner til 18 norske anlegg innen sektorene aluminium (9), sement (2), gjødsel (2) og jern & stål, inkludert ferromangan (5) som vil bli omfattet av det nye kravet.

Produktene er kategorisert ved CN-koder (Combined Nomenclature). Vi gjør oppmerksom på at produksjon av ferrolegeringsprodukter vil anses som produksjon av jern og stål i denne sammenheng, og vil dermed få denne reduksjonen. Det er imidlertid et unntak for ferrosilisium og ferrosilisiumprodukter.

Regelen har store økonomiske konsekvenser for anleggene som berøres, fordi de tilhører sektorer som anses som utsatt for karbonlekkasje. I dag får disse anleggene tildeling tilsvarende 100 prosent av tildelingsgrunnlaget sitt, men denne andelen vil gradvis reduseres fra 2026, og synke til null innen 2034. Dermed må anleggene kjøpe betydelig flere kvoter i markedet, noe som vil utgjøre store kostnader basert på dagens kvotepris. Det samlede utslippet fra disse 18 norske anleggene er i overkant av 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.

Fra 2026 vil anlegg ikke lenger bli definert som el-generatorer

Det er to anlegg som i dag er definert som el-generatorer. Det er bare det ene av disse anleggene som er berettiget tildeling, fordi det andre ikke oppfyller kravene til tildeling av vederlagsfrie kvoter til el-generatorer. Tildelingen reduseres i dag med en lineær reduksjonsfaktor i henhold til gjeldende regelverk.

Det vil være økonomisk positivt for begge anleggene at definisjonen oppheves, fordi de vil få tildeling som alle andre, uten reduksjoner basert på deres gjeldende status som el-generatorer.

Anlegg som benytter lineær reduksjonsfaktor i beregning av tildeling, får mindre tildeling

Det er i dag én el-generator og én ny virksomhet, som startet produksjon i 2020, som benytter lineær reduksjonsfaktor ved beregning av tildeling. Nye virksomheter som eventuelt kommer inn i EUs klimakvotesystem, som følge av endringer knyttet til virkeområdet til EUs klimakvotesystem, vil også måtte benytte lineær reduksjonsfaktor ved beregning av tildeling.

Bruk av faktoren reduserer tildeling til anleggene som må benytte denne. Faktoren strammes inn fra 2,2 prosent til 4,3 prosent i 2024 og ytterligere til 4,4 prosent fra og med 2028. En strammere lineær reduksjonsfaktor vil gi lavere tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Anlegg må gjøre energieffektiviserings- og klimanøytralitetstiltak for å få full tildeling

Energieffektivisering

Kravet til energieffektivisering gjelder ikke små og mellomstore bedrifter, se mer om dette i punkt 2.3.2. Vi har ikke oversikt over hvilke anlegg som faller under denne definisjonen i dag.

Anlegg som omfattes av kravet må – slik vi forstår EU-kommisjonen – dokumentere gjennomførte energirevisjonstiltak når de søker om tildeling for perioden 2026-2030 innen 30. mai 2024. Anlegg som ikke har gjennomført tiltakene risikerer å miste 20 prosent av tildelingen, i tråd med kvotedirektivets artikkel 10a (1). Det må klargjøres hvordan dette kravet skal håndteres for norske anlegg gjennom prosessen med å innlemme EU-regelverket i EØS-avtalen.

Anleggene bør begynne å tilpasse seg dette kravet så snart som mulig, fordi regelverket er totalharmonisert.

Noen anlegg har et tilsvarende krav i forskrift om CO₂-kompensasjon for industrien for perioden 2021-2030 (heretter CO₂-kompensasjonsordningen). Vi forventer at dette er tilstrekkelig til å dokumentere minimumskravene til en energirevisjon. Dette må likevel undersøkes nærmere, fordi CO₂-kompensasjonsordningen ikke er et totalharmonisert regelverk og ordlyden avviker noe fra ordlyden i artikkel 8 i energieffektiviseringsdirektivet (EED).

Videre har de fleste berørte anleggene krav til energiledelse i tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven § 11 første ledd, Dette innebærer at anleggene har gjort en energirevisjon, men ikke nødvendigvis gjennomført tiltak. Hvorvidt denne revisjonen er tilstrekkelig til å dokumentere minimumskravene til energirevisjon etter artikkel 8 i EED må også undersøkes nærmere.

Klimanøytralitet

Kravet til å utarbeide klimanøytralitetsplaner gjelder anlegg som får tildeling basert på utslippsstandard for produkt, og som har et klimagassutslipp som er høyere enn 80-persentilen i EØS-området av den relevante utslippsstandard for produkt. Miljødirektoratet vil få beskjed av ESA hvilke norske anlegg kravet gjelder for. Der er i dag 34 anlegg som får tildeling basert på 19 ulike utslippsstandarder for produkt, men vi vet ikke hvor mange av dem som oppfyller kriteriet for å bli omfattet av dette kravet.

Det nye kravet om energieffektivisering og klimanøytralitetsplaner vil innebære en stor administrativ og økonomisk byrde for anleggene til å utarbeide planer og gjennomføre tiltak. Gjennomføringen skal verifiseres av en akkreditert verifikatør, og dokumentasjonen skal godkjennes av klimakvotemyndighetene. Anleggene må betale for verifikasjonene, og betale gebyrer til myndighetene for saksbehandling.

Dersom et anlegg ikke oppfyller kravene, vil 20 prosent av tildelingen bli trukket, noe som vil være en betydelig økonomisk byrde for anleggene det gjelder.

Konsekvenser for klimakvotemyndigheten

Endringer i tildelingsreglene vil øke den administrative byrden for klimakvotemyndigheten. Det blir flere detaljer å følge med på, og myndighetene må holde oversikt over anlegg som går ut og inn av systemet.

Arbeidet vil bestå i å behandle søknader og tildeling, fatte vedtak, og vurdere dokumentasjon om energieffektivisering og klimanøytralitet. Fordi Miljødirektoratet ikke har vurdert slik dokumentasjon tidligere, er det vanskelig å anslå hvor lang tid det vil ta. Arbeidet med veiledning og informasjonsarbeid rettet både mot verifikatørene og anleggene vil også øke.

Redusert tildeling av vederlagsfrie kvoter som følge av innføringen av en CBAM-faktor kan redusere byrden noe fra 2034, når CBAM er fullt operativt og disse anleggene ikke lenger får tildeling av vederlagsfrie kvoter. Dette gjelder ca. 18 norske anlegg, eller ca. 15 prosent av anleggene som i dag får tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Den økte arbeidsmengden vil gi noe økte gebyrinntekter til staten, men også legge press på myndighetenes begrensede ressurser. Vi forventer at det kan bli krevende med et stort merarbeid som følge av endringene i tildelingsreglene.

I tillegg kan nasjonale akkrediteringsorganer oppleve økt etterspørsel etter sine tjenester, dersom flere ønsker å akkreditere seg eller utvide sin akkreditering.

Konsekvenser for verifikatørene

Det vil bli større behov for verifikasjonstjenester som følge av endringene i tildelingsreglene, og verifikatørene kan dermed oppleve økt etterspørsel. Dersom etterspørselsveksten blir stor nok, kan den potensielt stimulere til etablering av flere verifikatører i markedet.

Konsekvenser for samfunnet ellers

Endringene i tildelingsreglene kan gi insentiver til økt bruk av lavutslippsteknologier, og har potensial til å øke etterspørselen etter slike. Vi forventer videre at endringer i kostnader og inntekter overføres nedover i verdikjeden som beskrevet i punkt 5.1.1.

5.3. Konsekvenser knyttet til luftfart

Konsekvenser for næringslivet

Endringene i klimakvotedirektivet som gjelder vederlagsfri tildeling til luftfartøysoperatører vil samlet sett gi økte kostnader for operatørene sammenlignet med i dag. I perioden 2024 og 2025 vil likevel enkelte aktører som frem til nå ikke har fått noe vederlagsfri tildeling, få reduserte kostnader, ved at det er utslipp fra flygninger i 2023 og ikke i aktivitet i 2010 som danner grunnlaget for tildelingen. De som har fått vederlagsfri tildeling frem til nå vil imidlertid få økte kostnader fra 2024, som vil øke ytterligere i 2025 som følge av at den vederlagsfrie tildelingen reduseres.

Fra og med 2026 må operatørene kjøpe klimakvoter for alle utslipp. Hvor store kostnader den enkelte operatør får som følge av dette vil likevel slå litt ulikt ut, da noen operatører frem til nå har kunnet dekke en stor andel av sine utslipp med vederlagsfri tildeling av kvoter, mens andre har måttet kjøpe klimakvoter for å dekke alle sine utslipp.

For helhetens skyld presiseres det at luftfartøysoperatører kan få tildeling av kvoter for bruk av nærmere bestemte ikke-fossile drivstoff mellom 2025 og 2031, se punkt 2.4.5. Tildelingen skal kun dekke ekstrakostnadene ved å kjøpe det dyrere, alternative drivstoffet, og vil derfor ikke kompensere bortfallet av den tidligere tildelingsordningen. Økt bruk av ikke-fossilt drivstoff vil imidlertid føre til reduserte utslipp, som igjen vil føre til færre kvotepliktige utslipp.

Luftfartøysoperatører som flyr til fjerntliggende regioner i andre EØS-land, for eksempel fra Norge til Kanariøyene, kan få økte kostnader i forbindelse med at disse flygningene nå får kvoteplikt. Luftfartøysoperatører som har ruter med forpliktelse for offentlig tjenesteyting (FOT-ruter) vil kunne få lavere kostnader som følge av at flere ruter kan falle utenfor systemet.

Konsekvenser for myndigheter og samfunnet ellers

Endringene som nå er foreslått tatt inn i forskriften har begrensede konsekvenser for administrasjonen av systemet. For samfunnet ellers kan den reduserte tildelingen av vederlagsfrie kvoter gjøre flyreiser dyrere, med unntak av på FOT-ruter som ikke lenger omfattes av systemet. Transportøkonomisk institutt vurderer at mellom 50 prosent og 100 prosent av kostnadsøkninger overføres til billettprisene. Overføringen forventes å ligge nær 100 prosent på lang sikt, og særlig for relativt forutsigbare og langsiktige kostnadsendringer som følge av virkemiddelbruk som CO₂-kvoter eller -avgifter.⁴² Drivstoffkostnadenes andel av billettprisene varierer, men utgjør typisk rundt 25 prosent.⁴³ For en prisøkning på drivstoff på 10 prosent for eksempel, vil en billett dermed koste 2,5 prosent mer ved full kostnadsoverføring.

5.4. Endring i gebyrer

Som nevnt i punkt 4.8, er de fleste av de foreslåtte endringene i gebyrkapitlet ikke-materielle, tekstlige endringer som i all hovedsak ikke vil ha konsekvenser for anleggs- og luftfartøysoperatører, sammenlignet med gjeldende system. De skipsoperatørene og anleggsoperatørene for avfallsforbrenningsanlegg som nå innlemmes i EUs klimakvotesystem, vil likevel få nye kostnader som følge av flere av de foreslåtte gebyrbestemmelsene. Se mer om dette i henholdsvis punkt 5.1 og 5.2.5.

⁴² TØI, 2022: Effekter av klimatiltak i norsk luftfart (toi.no)

⁴³ Europakommisjonen, 2021. Konsekvensutredning av RefuelEUAviation.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/refueleu_aviation_-_sustainable_aviation_fuels.pdf

Klimakvoteforskriften § 9-7 er foreslått utvidet, slik at myndighetene kan ta gebyr for tilsyn med reglene i klimakvoteloven og vedtak i medhold av loven. Dette vil i praksis hovedsakelig innebære at det kan tas gebyr for tilsyn med anlegg som er berettiget tildeling av vederlagsfrie kvoter. Les mer om tildeling i punkt 5.2.6. Ettersom antall tilsyn, valg av tematikk og omfanget av disse vil være risikobasert, er det vanskelig å tallfeste eventuelt økte kostnader for operatører som omfattes av systemet. Gebyrene skal dekke klimakvotemyndighetens faktiske tidsbruk ved de relevante tilsynene.