



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 104 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimakvoteloven
(utvidet virkeområde – nytt
klimakvotesystem m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3	Gjennomføring i norsk rett	17
			3.1	Forslaget som var på høring	17
			3.2	Hovedinnholdet i lovforslaget som fremmes	17
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	3.2.1	Klimakvoteloven som hjemmelslov for ETS2	17
2.1	Endringer i klimakvotedirektivet	6	3.2.2	Behov for å utvide det materielle virkeområdet til å omfatte ETS2-aktiviteten	18
2.2	Gjeldende rett	7	3.2.3	Innføring av nytt pliktsubjekt i klimakvoteloven mv.	18
2.2.1	Overordnet om klimakvotesystemet	7	3.2.4	Endringer som følge av krav om utslippstillatelse til omsetning av brensel og godkjent overvåkingsplan	19
2.2.2	ETS2 i norsk rett	8	3.2.5	Behov for endringer som følge av annen oppgjørsfrist i ETS2	19
2.2.3	Overvåking og rapportering av «ikke-CO ₂ effekter» fra luftfart	8	3.2.6	Endringer i klimakvoteloven grunnet «ikke-CO ₂ effekter»	20
2.3	Nærmere om endringene i klimakvotesystemet grunnet ETS2	8	3.3	Merknader fra høringsinstansene	20
2.3.1	Bakgrunn for oppretting av ETS2	8	3.4	Departementets vurderinger	21
2.3.2	Hovedtrekk i endringene	9	3.4.1	Vurderinger av høringsinnspillene	21
2.3.3	Nærmere om aktiviteter og utslipp som omfattes av ETS2	11	3.4.2	Endringer det er identifisert behov for etter høringen	21
2.3.4	Nærmere om pliktsubjekter under ETS2	13	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
2.3.5	Nærmere om krav til utslippstillatelse til omsetning av brensel under ETS2	13	4.1	ETS2	22
2.3.6	Nærmere om egen oppgjørsfrist i ETS2	13	4.2	«Ikke-CO ₂ effekter»	24
2.3.7	Nærmere om mulighet for nasjonale tilpasninger	14	5	Merknader til lovforslaget	26
2.4	Nærmere om endringene i klimakvotesystemet knyttet til luftfartsaktiviteter	15		Forslag til lov om endringer i klimakvoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimakvotesystem m.m.)	29
2.4.1	Utvidelse av kvotesystemet til å omfatte øvrige klimapåvirkninger fra luftfartsaktiviteter	15			
2.4.2	Klimaeffekter fra luftfart som ikke skyldes utslipp av CO ₂	15			
2.5	Høringen av forslaget	16			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 104 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimakvoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimakvotesystem m.m.)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 4. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet legger i denne lovproposisjonen frem forslag til endringer i lov om kvoteplikt og handel med kvoter for klimagassutslipp (klimakvoteloven).

Lovforslaget skal gi hjemmel til å fullføre den nasjonale gjennomføringen av EUs nye klimakvotesystem for klimagassutslipp fra forbrenning av brensel i veitransport, bygg og andre utvalgte sektorer (ETS2) i Norge. Klimakvotelovens virkeområde foreslås utvidet til å gjelde aktivitetene og pliktsubjektene som omfattes av ETS2. Videre foreslås endringer for å gjøre klimakvotelovens generelle regler for tilsyn, forvaltningstiltak og sanksjoner gjeldende også for ETS2.

Lovforslaget skal også gi hjemmel til å innføre krav til at luftfartøysoperatører må overvåke og rapportere «ikke-CO₂ effekter» på klimaet fra flyvninger fra 1. januar 2025.

De foreslåtte endringene, både de som gjelder ETS2 og de som gjelder overvåking og rapportering av «ikke-CO₂ effekter», er begrunnet i endringer i klimakvotedirektivet som ble innlemmet i EØS-avtalen i desember 2023.

Klimakvoteloven er en rammelov og hjemmelslov. De foreslåtte endringene i denne proposisjonen medfører ikke i seg selv at det nevnte EØS-regelverket gjennomføres i norsk rett, men legger til rette for at det kan skje ved etterfølgende forskrifts-
endringer.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Endringer i klimakvotedirektivet

EU vedtok i mai 2023 å opprette et klimakvotesystem for utslipp fra forbrenning av brensel i vei-transport, bygg og andre utvalgte sektorer (ETS2). Gjennom ETS2 pålegges brenseloperatører som gjør fossile og ikke-bærekraftige brensel tilgjengelig for vei-transport, bygg og andre utvalgte sektorer, å overvåke og rapportere utslipp fra sitt brensel, og fra 2028 levere kvoter til oppgjør tilsvarende mengden CO₂ som ble sluppet ut året før. ETS2 skal gjelde parallelt med det eksisterende klimakvotesystemet for industri, kraftproduksjon, luftfart og skipsfart (EU ETS, heretter omtalt som ETS1). Klimakvotesystemet ETS1 er en sentral del av den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser og utgjør en av de tre hovedpilarene i EUs klimaregelverk for å oppfylle EUs klimamål for 2030 under Parisavtalen. De to andre pilarene er innsatsfordelingsforordningen (ESR) og skog- og arealbruksregelverket (LULUCF).

ETS2 ble opprettet som en følge av at EU i desember 2020 besluttet å forsterke sitt klimamål for 2030, fra et mål om å kutte utslippsnivået med minst 40 prosent sammenlignet med 1990-nivået, til å redusere nettutslippene med minst 55 prosent sammenlignet med 1990. Et forslag til oppdatert klimaregelverk for å nå det forsterkede klimamålet ble derfor lagt frem i 2021 gjennom regelverkspakken Klar for 55. Pakken inneholder en rekke forslag til endringer i reglene om klimakvotesystemet, som er forankret i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet) og flere underordnede rettsakter. De fleste elementene i Klar for 55-pakken ble lagt frem av Europakommisjonen den 14. juli 2021. Etter forhandlinger mellom Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet ble det i desember 2022 oppnådd politisk enighet om endringene. Regelverkene som ligger til grunn for denne proposisjonen ble formelt vedtatt i EU 10. mai 2023. Endringene i klimakvotesystemet som følge av Klar for 55-pakken går ikke bare ut på opprettelsen av ETS2, men også omfattende endringer i ETS1. Disse er i all hovedsak allerede gjennomført i norsk rett,

se Prop. 3 LS (2023–2024) for nærmere beskrivelse av endringene i klimakvotesystemet som følge av Klar for 55-pakken.

Norge har deltatt i EUs klimakvotesystem gjennom EØS-avtalen siden 2008. EUs regelverk er gjennomført i norsk rett gjennom klimakvoteloven og klimakvoteforskriften, samt i forurensningsloven.

Endringene i klimakvotedirektivet som følge av Klar for 55-pakken ble innlemmet i EØS-avtalen i desember 2023. Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2023/959 av 10. mai 2023 om endring av direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet), som inneholder reglene om opprettelsen av ETS2, ble da innlemmet. Det samme gjelder europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2023/958 av 10. mai 2023 om endringer i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet), som inneholder reglene om «ikke-CO₂ effekter». Stortinget samtykket til innlemmelsen av direktiv (EU) 2023/959 ved behandlingen av Prop. 3 LS (2023–2024) og vedtok samtidig nødvendige endringer i den norske klimakvoteloven for å gjennomføre deler av det oppdaterte klimakvotedirektivet i norsk rett. Ut fra tiden som var til rådighet ble det ikke prioritert å ta med lovbestemmelser som det var mulig å vedta på et senere tidspunkt. Forslaget til lovendringer knyttet til den delen av klimakvotedirektivet som gjelder ETS2 ble derfor ikke tatt inn i proposisjonen. I Prop. 3 LS (2023–2024) fremgår det at når det gjelder nasjonal gjennomføring av ETS2, vil Klima- og miljødepartementet komme tilbake til Stortinget med eventuelle forslag til lovendringer som er nødvendige for nasjonal gjennomføring av ETS2. Nødvendige lovendringer foreslås i denne proposisjonen.

Reglene for ETS2 begynner å gjelde gradvis. De første delene begynte å gjelde i 2024 og 2025. Disse gjelder krav om utslippstillatelse for å kunne omsette brensel som omfattes av ETS2, samt overvåking og rapportering av utslipp fra pliktsubjektene under ETS2. Disse delene av regelverket ble derfor gjennomført i norsk rett sommeren 2024 gjennom endringer i klimakvoteforskriften, utfra eksisterende hjemler i foruren-

singsloven. Reglene innebærer at aktører som utøver aktivitet omfattet av ETS2 fra 1. januar 2025 måtte ha utslippstillatelse for å kunne omsette brensel som omfattes av ETS2 og tilhørende overvåkingsplan for CO₂-utslipp.

Det er nødvendig at ETS2-regelverket er gjennomført og trådt i kraft i Norge innen 1. oktober 2025 fordi rapporterte utslipp i 2025 skal verifiseres av en uavhengig og akkreditert tredjepart, jf. klimakvotedirektivets artikkel 30b. Det krever tid å bygge opp kompetente tredjepartsmiljøer som kan foreta en slik verifikasjon og få på plass ordninger for å akkreditere disse. Brenselsoperatørene trenger også tid til å inngå avtaler med aktuelle verifikatører. Brenselsoperatørenes frist til å sende inn en verifisert utslippsrapport for sine utslipp i 2025 er satt til den 30. april 2026. Etterlevelse av denne fristen forutsetter at lovendringene i klimakvoteloven som omfattes av denne proposisjonen er vedtatt i løpet av Stortingets vårsesjon i 2025. Gjennomføringen vil deretter kunne fullføres ved etterfølgende forskriftsendringer som vedtas med hjemmel i lovendringene.

Plikten til å levere kvoter for utslipp i ETS2 vil gjelde fra og med 2027, eventuelt fra 2028 dersom olje- eller gassprisen i 2026 overstiger et bestemt nivå.

ETS2 er basert på såkalt «oppstrøms» kvoteplikt. «Oppstrøms» kvoteplikt innebærer at det er brenselsoperatørene som tilgjengeliggjør brensel for forbruk, ikke sluttbruker av brenselet, som blir kvotepliktige. Dette betyr at kvoteplikten i utgangspunktet ofte vil ligge på den samme aktøren som er ansvarlig for å betale den norske CO₂-avgiften på fossile brenslere. Virkeområdet for ETS2 omfatter anslagsvis en fjerdedel av norske klimagassutslipp. Disse norske utslippene er i dag i stor grad ilagt CO₂-avgift, med noen unntak. Nettovirkningen på brenselsprisen som følge av ETS2 vil måtte sees i sammenheng med eventuelle endringer i andre virkemidler, særlig CO₂-avgiften.

Som et ledd i Klar for 55-pakken har EU også vedtatt regler om overvåking av luftfartens påvirkning på klimaet, utover det som skyldes CO₂-utslipp fra forbrenning av flydrivstoff. Andre klimaeffekter fra luftfarten skyldes blant annet utslipp av partikler og kondensstriper. Som et første steg i retning å kunne regulere disse «ikke-CO₂ effektene» på klimaet har EU vedtatt at luftfartøysoperatører fra 2025 må overvåke og rapportere «ikke-CO₂ effekter» fra flyvninger på klimaet. Denne proposisjonen inneholder forslag om å gi hjemmel i klimakvoteloven for å innføre krav

om overvåking og rapportering av slike andre klimaeffekter.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 Overordnet om klimakvotesystemet

EUs kvotesystem ble etablert i 2005. Fra starten omfattet systemet utslipp av klimagasser fra fossil kraftproduksjon og en del industrisektorer. Systemet er gjennom en rekke regelverksendringer blitt gradvis utviklet over tid. I 2012 ble systemet utvidet til å omfatte luftfart, i 2013 kom det inn flere industrisektorer og fra 2024 er det innført kvoteplikt for utslipp fra skipsfart.

Hovedprinsippet i EUs klimakvotesystem er at det settes et tak for de samlede lovligge utslippene i EØS-området ved at et visst antall utslippskvoter er gjort tilgjengelig i et kvotemarked. For alle de kvotepliktige aktivitetene må det løses inn én kvote per tonn CO₂-ekvivalent som har blitt sluppet ut i forbindelse med aktiviteten i forutgående år. Mange av de kvotepliktige i EUs klimakvotesystem for industri, kraftproduksjon, luftfart og skipsfart (ETS1) kan i dag søke om å få tildelt en andel av kvotene vederlagsfritt. Kvotepliktige virksomheter i ETS1 som får tildelt færre kvoter vederlagsfritt enn det de trenger for å gjøre opp for kvoteplikten, må enten kutte egne utslipp eller kjøpe kvoter i markedet for å dekke utslippene. Oppgjør for utslippene skjer ved innlevering av kvoter gjennom et felleseuropeisk klimakvoteregister.

Formålet med systemet er å skape insentiver til å redusere utslippene fra de kvotepliktige aktivitetene i tråd med overordnede klimamål. Kvotene er omsettelige og kvotepliktige aktører står overfor valget mellom å redusere utslipp eller å kjøpe kvoter. Rundt halvparten av Norges klimagassutslipp er i dag dekket av klimakvotesystemet (ETS1). Systemet omfatter til sammen ca. 150 anlegg i Norge. I tillegg er Norge ansvarlig for å administrere et stort antall luftfartøysoperatører og skipsoperatører, både norske og utenlandske.

Klimakvotereguleringen, herunder klimakvotedirektivet, er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg XX om miljø og er gjennomført i norsk rett gjennom klimakvoteloven og klimakvoteforskriften, samt i forurensningsloven. Klimakvoteloven er i all hovedsak en gjennomføring av klimakvotedirektivet og er først og fremst en rammelov og en hjemmelslov, som utfylles av reguleringer i forskrift. Loven hjemler blant annet plikten til å rapportere utslipp og å svare kvoter for utslippene. Det nær-

mere omfanget av pliktene og hvordan de oppfylles er angitt i klimakvoteforskriften.

Klimakvotelovens virkeområde er i dag begrenset til aktiviteter innenfor det eksisterende klimakvotesystemet for industri, kraftproduksjon, luftfart og skipsfart (ETS1). Det er derfor behov for lovendring for å utvide klimakvotelovens virkeområde til å omfatte aktiviteten tilgjengeliggjøring av brensel til sektorene som omfattes av ETS2.

2.2.2 ETS2 i norsk rett

Regelverket for ETS2 er tatt inn i norsk rett gradvis basert på frister som følger av klimakvotedirektivet for når de ulike delene av regelverket skal være operative. Det har vært nødvendig å dele opp gjennomføringen i norsk rett av hensyn til ressursituasjonen i de ulike myndighetsorganene som har forberedt gjennomføringen.

De delene av ETS2 som begynte å gjelde først, i 2024 og 2025, er allerede gjennomført i norsk rett. Sommeren 2024 ble det innført krav om utslippstillatelse for å kunne omsette brenslere omfattet av ETS2. Samtidig ble det innført krav om overvåking og rapportering av utslipp fra pliktsubjektene under ETS2. Det skjedde gjennom endringer i klimakvoteforskriften basert på eksisterende hjemler i forurensningsloven. Krav til utslippstillatelse er hjemlet i forurensningsloven § 11 tredje ledd og krav om overvåking og rapportering er hjemlet i forurensningsloven § 51. Innen 1. januar 2025 måtte brenseloperatører inneha en utslippstillatelse med godkjent overvåkingsplan, og innen 30. april 2025 må brenseloperatørene rapportere historiske utslipp (for 2024).

Miljødirektoratet har utstedt tillatelse til 36 norske brenseloperatører innen fristen 1. januar 2025. Brenslene som tilgjengeliggjøres av norske brenseloperatører er flytende og gassformige brenslere. De flytende brenslene det er søkt om utslippstillatelse for, er bensin og alkylatbensin, racing fuel (spesialdrivstoff som benyttes i motorsport), diesel, fyringsolje, LPG og biobrenslere. De gassformige brenslene inkluderer naturgass (LNG, CNG), biogass (LBG, CBG), propan og propylen. De kjente og store brenseloperatørene har søkt om og fått tillatelse til aktivitet omfattet av ETS2. Ettersom ETS2 fortsatt er et nytt virkemiddel er omfanget av aktører som opererer uten tillatelse, eller med tillatelser som ikke dekker all ETS2-aktivitet hos operatøren, ikke kjent per nå.

Med denne proposisjonen foreslås hjemler som gjør det mulig å gjennomføre de gjestående

delene av ETS2-regelverket gjennom endringer i klimakvoteforskriften.

2.2.3 Overvåking og rapportering av «ikke-CO₂ effekter» fra luftfart

EUs klimakvotesystem for industri, kraftproduksjon, luftfart og skipsfart (ETS1) omfatter utslipp fra flyvninger innad i EØS-området. Utslipp fra flyvninger til og fra og utenfor EØS-området er i stedet omfattet av CORSIA, som er FNs luftfartsorganisasjon sitt markedsbaserte virkemiddel for å begrense luftfartens klimapåvirkning. Reglene om klimakvotesystemets anvendelse på luftfart er gjennomført i norsk rett i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften. Det nylig innførte kravet om at luftfartøysoperatører må overvåke og rapportere «ikke-CO₂ effekter» på klimaet fra flyvninger fra 2025 er imidlertid ikke reflektert i klimakvoteloven. Gjeldende lovbestemmelser gjelder kun for utslipp av CO₂ fra luftfartsaktiviteter. Det er derfor behov for lovendringer for å gjennomføre kravet om å overvåke og rapportere «ikke-CO₂ effekter» på klimaet fra flyvninger fra 2025.

2.3 Nærmere om endringene i klimakvotesystemet grunnet ETS2

2.3.1 Bakgrunn for oppretting av ETS2

EU har vedtatt en rekke klimaregelverk for å bidra til å oppfylle sitt klimamål for 2030. Klimaregelverket er delt i tre hoveddeler. Kvotesystemet setter et tak på utslippene fra stasjonære industrivirksomheter, luftfart og skipsfart. Innsatsfordelingen etablerer nasjonale mål for kutt i utslippene fra blant annet transport, jordbruk, bygninger og avfall. Skog- og arealbruksregelverket etablerer nasjonale mål for nettoopptak i skog- og arealbrukssektoren.

Formålet med ETS2 er å innføre en felleseuropeisk minstepris på utslipp fra omfattede sektorer, som kan bidra til å redusere lands utslipp under innsatsfordelingsforordningen. Når det innføres kvoteplikt i ETS2, vil aktører som distribuerer brensel (brenseloperatørene) få økte kostnader. Disse kostnadene vil de kunne sende videre til kundene gjennom økte priser på fossilt og ikke-bærekraftig brensel. Målet med regelverket er at når prisen på brensel går opp, går etterspørselen ned og dermed reduseres utslippene.

I kommisjonsmeldingen «Stepping up Europe's 2030 climate ambition – Investing in a climate neutral future for the benefit of our peo-

ple» av 17. september 2020, som gjelder oppfølgingen av EUs forsterkede klimamål for 2030, understreker Kommisjonen den særlige utfordringen med å redusere utslippene i bygningssektoren og veitransportsektoren. Kommisjonen varslet derfor i meldingen en utvidelse av handelen med utslippskvoter til å omfatte utslipp fra bygninger og veitransport, og påpekte at inkludering av alle utslipp fra forbrenning av brensler vil kunne innebære store fordeler.

Kommisjonsmeldingen ble fulgt opp gjennom Klar for 55-pakken, som blant annet inneholdt endringene i klimakvotedirektivet som går ut på opprettelsen av ETS2. I forbindelse med opprettelsen av ETS2 er klimakvotedirektivets virkeområde utvidet til også å gjelde for CO₂-utslipp fra forbrenning av brensler innenfor veitransport, bygninger (næringsbygg og boliger) og andre sektorer, som for eksempel de delene av industrien som frem til nå ikke har vært omfattet av klimakvotestystemet, samt bygg og anleggssektoren.

Virkeområdet til ETS2 omfatter i stor grad de sektorene hvor brensler kan forbrennes, og som ikke dekkes av ETS1. Dette gjelder brensler som brukes i veitransport, bygninger og andre utvalgte sektorer. Primærnæringene, luft-, sjø- og skinnegående transport og bruk til militære formål er ikke omfattet av ETS2.

ETS2 er ment å bidra til at det skal bli enklere for land å nå nasjonale forpliktelser under innsatsfordelingsforordningen, som inkluderer flere av sektorene som omfattes av ETS2. Utslippsreduksjonene i disse sektorene har så langt ikke vært tilstrekkelige bidrag for å nå EUs reduksjonsmål under innsatsfordelingsforordningen og videre bidra til at EU når sitt langsiktige mål om klimanøytralitet innen 2050. Karbonprisen som følge av ETS2 er ment å bidra til at det etableres markedsinsentiver for investeringer i oppgraderinger av bygninger og transportsektoren, som vil redusere utslippene fra disse sektorene. ETS2 er ment å virke sammen med andre virkemidler i EUs grønne giv, det vil si EUs grønne vekststrategi som skal sikre en helhetlig tilnærming i EUs klima- og miljøpolitikk, og som blant annet inneholder pakken med lovforslag under Klar for 55.

2.3.2 Hovedtrekk i endringene

De materielle reglene for ETS2 følger av klimakvotedirektivet kapittel IVa. Her gis overordnede regler for overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp, krav til utslippstillatelse for å kunne omsette brensel som omfattes av ETS2,

utstedelse av kvoter og oppgjør av kvoteplikt. I tillegg er det bestemmelser i kapittel IVa som kun omhandler reguleringen av det nye kvotemarkedet for ETS2. Utfyllende regelverk gis i underliggende rettsakter.

Opprettelsen av ETS2 innebærer at det etableres et eget kvotemarked og et eget kvotetak for de aktivitetene og utslippene ETS2 omfatter. Det eksisterende kvotemarkedet og -taket under ETS1 er beholdt aktivitetene og utslippene som omfattes av ETS1. At systemene er holdt atskilt skyldes ifølge Kommisjonen at de respektive sektorene i de to systemene har ulikt utslippsreduksjonspotensial og ulike faktorer som påvirker etterspørselen etter kvoter. Ifølge klimakvotedirektivet artikkel 30i skal Kommisjonen innen utgangen av oktober 2031 vurdere mulighetene for å slå sammen de to kvotemarkedene ETS1 og ETS2 til ett samlet kvotestystem. Fristen må ses på bakgrunn av at Kommisjonen skal få innhentet erfaringer knyttet til hvordan ETS2 fungerer.

At ETS1 og ETS2 holdes atskilt innebærer at prisen på ETS2-kvotene vil være uavhengig av prisen på kvoter for ETS1, og at kvotepliktige under ETS1 og ETS2 ikke kan benytte kvoter på tvers av de to kvotemarkedene når kvoteforpliktelsen gjøres opp i klimakvoteregisteret. Oppgjør av ETS2-kvoteplikten forutsetter innløsning av de særskilte ETS2-kvotene.

ETS2 har videre en innretning som skiller seg grunnleggende fra innretningen av ETS1 ved at ETS2 er basert på «oppstrøms» kvoteplikt. Det vil si at pliktsubjektet under ETS2 er den som plasserer brenselet på markedet, ikke den som forbrenner brenselet «nedstrøms», slik som i ETS1. Klimakvotedirektivets virkeområde er i forbindelse med opprettelsen av ETS2 utvidet til å omfatte aktiviteten «tilgjengeliggjøring av brensel som brukes til forbrenning i bygningssektoren, veitransportsektoren og andre sektorer», jf. artikkel 2 om vedlegg III. I klimakvotedirektivets vedlegg III er den nye aktiviteten nærmere definert.

Denne innretningen på ETS2 er valgt for å redusere administrative kostnader ved forvaltningen av systemet, ettersom det i sektorene som omfattes av ETS2 vil være millioner sluttbrukere bare i Norge. En konsekvens av denne innretningen er at pliktsubjektet i ETS2 ofte sammenfaller med det leddet i verdikjeden som i Norge er pålagt CO₂-avgift på fossile brensler, det vil si aktører som gjør brenselet tilgjengelig på markedet (se proposisjonens punkt 2.3.4.).

Det oppdaterte klimakvotedirektivet inneholder overordnede regler om ETS2 og legger opp til at utfyllende regler for ETS2 gis gjennom

de samme underliggende rettsaktene som gjelder for ETS1. Dette er fulgt opp ved å oppdatere gjeldende rettsakter under klimakvotedirektivet, deriblant kommisjonsforordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av klimagassutslipp (MR-forordningen), kommisjonsforordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatorer (AV-forordningen) og kommisjonsforordning (EU) 2019/1122 om drift av unionsregisteret (registerforordningen). Regelverket for auksjonering av klimakvoter endres også for å ta høyde for innføringen av ETS2 og for å åpne for auksjonering av ETS2-kvoter. Det overordnede rettslige rammeverket for ETS2 er dermed sammenfallende med ETS1. Det er imidlertid i stor grad gitt egne regler for kvotemarkedet i ETS2, jf. artikkel 30c om den samlede kvotemengden i ETS2, artikkel 30d om auksjonering av kvoter i ETS2, artikkel 30e om plikten til å svare kvoter for ETS2 og artikkel 30h om tiltak i tilfelle av høy kvotepris.

Kvotetaket i ETS2 for 2027 er fastsatt basert på rapporterte utslipp i de nasjonale utslippsregnskapene for årene 2016–2018 justert med en årlig lineær reduksjonsfaktor på 5,1 prosent fra 2024 til 2027. I kommisjonsbeslutning (EU) 2024/2951 er kvotetaket dermed satt til 1 036 288 784 kvoter. Ved fastsettelsen av den samlede kvotemengden for 2027 er det tatt høyde for utslipp i EØS/EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge. I 2028 vil kvotetaket settes på nytt med utgangspunkt i gjennomsnittet av årlige rapporterte utslipp i ETS2 i perioden 2024–2026 justert med en reduksjonsfaktor på 5,38 prosent som skal gjelde fra 2025. Totalt antall tilgjengelige kvoter i kvotesystemet reduseres dermed hvert år. Hvert land vil få en gitt andel kvoter til auksjonering, som vil gi inntekter til staten. Fordelingsnøkkelen for hvor mange kvoter et land får til auksjonering fastsettes ut fra rapporterte utslipp i det nasjonale utslippsregnskapet i referanseperioden 2016–2018.

I forlengelsen av ETS2 har EU besluttet å opprette Det sosiale klimafondet for å legge til rette for en rettferdig omstilling. Formålet med fondet er å bidra til utjevning av eventuelle negative fordelingsmessige effekter som følge av opprettelsen av ETS2, for sårbare husholdninger, småskalaforetak og transportbrukere gjennom finansiering av tiltak, virkemidler og investeringer for redusert energibehov, økt bruk av kollektivtransport og økt andel av null- og lavutslippskjøretøy. Fondet finansieres av auksjonering av klimakvoter til inntekt for fondet opp til et tak på 65 milliarder euro. Disse klimakvotene tas hovedsakelig fra ETS2, men noe tas også fra ETS1. Finansieringen av fon-

det vil redusere medlemsstatenes inntekter fra auksjonering tilsvarende. Finansieringen av fondet vil også potensielt kunne påvirke den vederlagsfrie tildelingen til anlegg. 40 av de til sammen 50 millioner kvotene som skal tas fra ETS1 i 2025, blir tatt fra den begrensede potten av kvoter som kan tildeles vederlagsfritt til anlegg. Hvorvidt tildelingen av kvoter til de enkelte kvotepliktige virksomhetene faktisk blir påvirket, avhenger av om samlet vederlagsfri tildeling på EU-nivå overstiger det nye antallet klimakvoter som maksimalt kan tildeles vederlagsfritt i ETS1 – etter at det er gjort fratrukk av de kvotene som skal auksjoneres til inntekt for Det sosiale klimafondet. Den norske andelen av kvotene som overføres til Det sosiale klimafondet er ifølge Kommisjonen verdt om lag 485 millioner 2020-euro over perioden 2025–2032. Det sosiale klimafondet reguleres gjennom forordning (EU) 2023/955. Denne forordningen er ikke merket EØS-relevant, men EFTA-statene har blitt invitert til å delta i Det sosiale klimafondet, dersom de ønsker dette. Dette er til vurdering i EFTA-statene.

Det er verdt å merke seg at ETS2 oppgjørsteknisk er annerledes enn ETS1 for Norge. I motsetning til ETS1 inneholder ikke ETS2 noen oppgjørsmekanismer mellom land. Det skal dermed ikke overføres AEA-enheter (dvs. utslippsenheter som er gyldige for oppgjør av forpliktelsene under innsatsfordelingsforordningen) mellom landene for å reflektere flyten av ETS2-kvoter mellom land.

ETS2 startet opp i 2024, men de ulike pliktene i regelverket begynner å gjelde til ulik tid:

- Fra 1. juli 2024: Frist for nasjonal gjennomføring av krav til at brenseloperatører må utarbeide overvåkingsplan, og søke om utslippstillatelse for å kunne drive omsetning av brensel, jf. klimakvotedirektivet artikkel 30b og 30f, og forordning (EU) 2018/2066 (MR-forordningen) som endret ved forordning (EU) 2023/2122.
- Innen 1. september 2024: Brenseloperatørenes frist for å sende inn søknad om utslippstillatelse. Det fremgår av artikkel 75b andre ledd i MR-forordningen at pliktsubjektene under ETS2 må sende søknad senest fire måneder før de må ha utslippstillatelse, med mindre medlemstatene setter en kortere frist. I Norge ble fristen satt til 15. september 2024.
- Innen 1. januar 2025: Brenseloperatører måtte ha en utslippstillatelse med godkjent overvåkingsplan i tråd med forordning om overvåking og rapportering, jf. klimakvotedirektivet artikkel 30b. 36 norske aktører søkte om og fikk tillatelse innen fristen.

- Innen 30. april 2025: Brenselsoperatører må rapportere utslipp for 2024, jf. MR-forordningen artikkel 75p. Det stilles ikke krav til at utslippsrapporten for 2024-utslippene skal være verifisert av en uavhengig tredjepart.
- Innen 30. april 2026 og hvert år deretter: Brenselsoperatører må rapportere en verifisert utslippsrapport for utslipp av klimagasser foregående år (første gang for utslippene for 2025), jf. MR-forordningen artikkel 75p.
- Innen 30. april 2028 og årlig frem til 30. april 2030: Brenselsoperatører må rapportere gjennomsnittlig årlig andel av kvotekostnad som overføres til forbruker, jf. klimakvotedirektivet artikkel 30f (3).
- Fra 31. mai 2028 og hvert år deretter: Brenselsoperatører må svare kvoter for foregående års utslipp. Ved ekstraordinært høye energipriser i 2026 vil kvoteplikten utsettes med ett år, jf. klimakvotedirektivet artikkel 30k. Hvis denne utsettelsen inntreffer, vil første frist for oppgjør av kvoter være 31. mai 2029 og gjelde for utslippene i 2028.

Se proposisjonens punkt 2.3.7 for omtale av mulighetene for nasjonale tilpasninger som kan påvirke kvoteplikt og virkeområdet for ETS2.

2.3.3 Nærmere om aktiviteter og utslipp som omfattes av ETS2

Aktiviteten som er omfattet av ETS2 er angitt i vedlegg III til klimakvotedirektivet, og artikkel 2 om virkeområde, er utvidet til å gjelde for aktiviteter angitt i vedlegg III. Det sentrale for å avgjøre om aktiviteten er omfattet av ETS2 er om den går ut på (1) tilgjengeliggjøring av brensler for forbruk, (2) at brensler som tilgjengeliggjøres er omfattet av ETS2, og (3) om tilgjengeliggjøringen skjer til bygningssektoren, veitransportsektoren og andre angitte sektorer. I det følgende redegjøres nærmere for innholdet i disse kriteriene.

Handlingen som utløser plikter under ETS2 er tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk («releasé for consumption»). I klimakvotedirektivet artikkel 3 (ag) er denne aktiviteten definert via henvisning til definisjonen av samme begrep i direktiv (EU) 2020/262 om generelle ordninger for særavgifter (særavgiftsdirektivet) artikkel 6 nr. 3. Definisjonen i bestemmelsen omfatter enhver form for plassering av brensler på markedet (import, produksjon, lagring med tanke på salg mv.), men avgrenser mot tilfeller som faller inn under en ordning som utsetter avgiftsplikten (et såkalt «duty suspension arrangement»). Inn-

retningen på slike ordninger for utsatt avgiftsplikt kan variere fra land til land, men et typisk eksempel er at avgiftsplikten utsettes til man tar et produkt ut fra et lager som er godkjent av skattemyndighetene.

Aktiviteten som omfattes av ETS2 gjelder tilgjengeliggjøring for forbruk av angitte typer brensel («fuel»). Brenslene som omfattes er ifølge klimakvotedirektivet artikkel 3 (af) ethvert produkt som regnes som energiprodukt i artikkel 2 nr. 1 og 3 i energiskattedirektivet og listen over energiprodukter i tabell A og C i det samme direktivets vedlegg I.

Energiskattedirektivet artikkel 2 nr. 1 lister opp en rekke produkter, angitt med produktkoder (CN-koder), som skal regnes som energiprodukter. Disse inkluderer produkter som i alminnelighet tenkes på som brensel, slik som kull og petroleumprodukter, men også annet, eksempelvis vegetabiliske og animalske oljer, forutsatt at de er tiltenkt å brukes som motorbrensel eller brensel til oppvarming. Tabell A og C i vedlegg 1 angir noen av de samme produktene og har derfor begrenset betydning for innholdet i definisjonen. Næringskoden for elektrisitet fremgår av tabell C. Vedlegg III presiserer imidlertid at kun brensler som brukes til forbrenning skal omfattes, og elektrisitet er derfor utenfor virkeområdet til ETS2.

Sentralt for definisjonen er henvisningen til energiskattedirektivet artikkel 2 nr. 3, som innebærer at også ethvert annet produkt som er tiltenkt brukt, tilbys eller brukes som motorbrensel eller som brensel til oppvarming – også er «brensel» som omfattes av ETS2, med mindre de eksplisitt er unntatt.

Flere typer brensler er unntatt fra definisjonen i energiskattedirektivet. Disse brenslene unntas dermed også fra virkeområdet for ETS2. Et slikt brensel er torv, som er eksplisitt unntatt fra definisjonen av brensel i energiskattedirektivet artikkel 2 nr. 3. Trekull og fast brensel fra trevirke som ved, flis, kvister, pellets o.l. unntas også fra virkeområdet for ETS2, fordi disse produktene er unntatt energiskattedirektivet etter dennes artikkel 2 nr. 4.

Klimakvotedirektivets vedlegg III angir videre at tilgjengeliggjøring av farlig avfall og kommunalt avfall for forbrenning, samt brensel med utslippsfaktor på null, ikke er omfattet av virkeområdet til ETS2.

Vurderingen av om brensler skal anses å ha utslippsfaktor på null, skal ifølge klimakvotedirektivet artikkel 14 basere seg på supplerende rettsakter som gjør gjeldende bærekraft- og utslippsreduksjonskriterier i tråd med regler gitt i forny-

bardirektivet (EU) 2018/2001 (RED II). MR-forordningen (EU) 2018/2066 er en slik supplerende rettsakt. Artikkel 75m i MR-forordningen angir hvilke regler fra fornybardirektivet som gjelder for ETS2. For at biomasse, syntetiske lavkarbondrivstoff, fornybare brensler av ikke-biologisk opprinnelse og resirkulerte karbonbrensler skal anses å ha utslippsfaktor null må bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene i fornybardirektivet (EU) 2018/2001 (RED II) være oppfylt, jf. MR-forordningen (EU) 2018/2066 artikkel 38 og 39, jf. artikkel 75m.

Bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene i fornybardirektivet blir derfor relevante for at aktører skal kunne dokumentere at de utelukkende tilgjengeliggjør brensler med utslippsfaktor null. Etter klimavoteredirektivet vedlegg III punkt b skal slike aktører ikke regnes som brenseloperatører i ETS2.

Kriteriene er også relevante for brenseloperatører i ETS2 som ønsker å nulltelle utslipp fra brensler med utslippsfaktor null. Hvis brenselet oppfyller krav til bærekraft og utslippsreduksjoner, kan utslippet settes til null (nulltelles). Å nulltelle utslipp vil si at man ikke trenger å svare kvoter for utslippet. Biomasse, syntetiske lavkarbondrivstoff, fornybare brensler av ikke-biologisk opprinnelse og resirkulerte karbonbrensler som forbrennes og som mangler tilstrekkelig dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraft- og utslippsreduksjonskriterier, vil likestilles med fossilt brensel i ETS2. Det følger av MR-forordningen artikkel 38 nr. 5, jf. fornybardirektivet artikkel 30 nr. 9, jf. nr. 4 hvilken type dokumentasjon som skal anses som tilstrekkelig.

Fornybardirektivet (EU) 2018/2001 (RED II) er ikke tatt inn i EØS-avtalen, men de kravene fra fornybardirektivet som klimavoteregelverket viser til er gjeldende for operatører i klimavotesystemet som følge av at MR-forordningen er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Klimavoteregelverket er totalharmonisert og operatører i systemet skal likebehandles uavhengig av om de opererer i Norge eller i EU. Manglende gjennomføring av RED II innebærer imidlertid at Norge har andre mindre strenge bærekraftskriterier og krav til utslippsreduksjon i sitt nasjonale regelverk, i eksempelvis det norske omsetningskravet, enn det som er kravet i kvoteregelverket.

Henvisningen til REDII i MR-forordningen er en henvisning til den til enhver tid gjeldende versjonen av direktivet i EU. Endringsdirektiv til REDII (direktiv (EU) 2023/2413, ofte omtalt som RED III), vil bli gjeldende fra 21. mai 2025. Endringsdirektivet innebærer noen endringer i

bærekraft- og utslippsreduksjonskriteriene i form av skjerpede og justerte krav for noen typer brensler, først og fremst de som er fremstilt av råstoff fra skog- og jordbruk.

For å kunne nulltelle utslipp må brenseloperatør kunne dokumentere at relevante krav i den versjonen av fornybardirektivet som gjelder i kvoteregelverket er oppfylt. De samme dokumentasjonsmetodene som tidligere, kan benyttes etter endringsdirektivet. Endringsdirektivet presiserer at den uavhengige revisjonen skal gjøres i tråd med den underliggende rettsakten (EU) 2022/996. Miljødirektoratet arbeider med å gå opp hva dette innebærer i praksis.

Klimavoteredirektivet vedlegg III definerer hva som menes med «byggningssektoren», «veitransportsektoren» og «andre sektorer» ved å henvise til kategorikoder fra FNs klimapanel (IPCC) sine retningslinjer fra 2006. Kategorikodene er angitt i parentes i punktlistene under.

Bygningssektoren og veitransportsektoren («buildings and road transport sectors») er definert gjennom henvisning til de aktivitetene som dekkes av følgende kategorikoder fra FNs klimapanel (IPCC) sine retningslinjer fra 2006 for å estimere nasjonale klimagassutslipp- og optakskilder (kategorikodene er angitt i parentes i punktlistene under):

- a. Produksjon av varme ved varmeverk (1A1a ii) og kraftvarmeverk (1A1 a iii) når det brukes til å produsere varme for kategoriene under bokstav c) og d) levert direkte eller gjennom fjernvarmenett.
- b. Veitransportsektoren (1A3b), unntatt bruk av jordbrukskjøretøy på asfaltert vei.
- c. Kommersielle og offentlige bygninger (1A4a)
- d. Boliger (1A4b)

Andre sektorer («additional sectors») er definert som:

- a. Energiindustrier (1A1), unntatt kategoriene definert i punkt a over.
- b. Produksjonsindustrier og byggesektoren (1A2).

Innholdet i de nevnte IPCC-kodene er svært omfattende. Sektorene 1A4a (kommersielle og offentlige bygninger) og 1A2 (produksjonsindustrier og byggsektoren) dekker i utgangspunktet all forbrenning som skjer i bygninger, bygg- og anleggsvirksomhet og alle former for industri. IPCC-kodene dekker dermed i realiteten alle sektorer hvor brensel forbrennes, med noen unntak. Alle aktiviteter som allerede er dekket av ETS1 (visse typer industri og kraftproduksjon og nærmere definerte luftfarts- og skipsfartsaktiviteter)

er unntatt fra virkeområdet for ETS2. Dermed vil virkeområdet til ETS2 i stor grad dekke de resterende sektorene hvor brenslers kan forbrennes, som i dag ikke er omfattet av ETS1.

Videre er det gjort unntak for følgende sektorer (IPCC-koder), ved at de ikke er nevnt i klimakvotedirektivet vedlegg III:

- Primærnæringene jordbruk, skogbruk, fiske og havbruk (IPCC-kode 1A4 c),
- Mobil og stasjonær aktivitet ikke nevnt i andre IPCC-koder, f.eks. til militære formål (IPCC-kode 1A5) og
- Luftfart, skipsfart og jernbane.

2.3.4 Nærmere om pliktsubjekter under ETS2

Pliktsubjektet i ETS2 («regulated entity») er i klimakvotedirektivet artikkel 3 (ae) definert som enhver fysisk eller juridisk person, med unntak av enhver endelig forbruker av brensel, som tilgjengeliggjør brensel for forbruk. Endelig forbruker av brensel er videre definert i MR-forordningen som endelige forbrukere med samlet årlig utslipp under ett tonn CO₂. Definisjonen av pliktsubjektet i ETS2 omfatter videre en hierarkisk oversikt over hvem som skal anses som pliktsubjekt i et tilfelle der flere utøver nevnte aktivitet for samme brensel. Oversikten tar utgangspunkt i plassering i verdikjeden basert på aktørens rolle i henhold til EUs skatte- og avgiftsregelverk.

Øverst i hierarkiet er den som er ansvarlig for å betale særavgift, jf. klimakvotedirektivet artikkel 3 (ae) (i), som henviser til EUs skatte- og avgiftsregelverk. Også de to neste nivåene i hierarkiet, jf. artikkel 3 (ae) (ii) og (iii), bygger på henvisninger til bestemmelser i EUs skatte- og avgiftsregelverk. Bestemmelsene åpner for et bredt spekter av mulige ansvarlige som har deltatt i en aktivitet hvor brenselet produseres, importeres, lagres mv. Hvis ingen av de ovennevnte alternativene kommer til anvendelse, eller flere hefter solidarisk for betaling av avgift, kan medlemsstatene peke ut hvem som skal være pliktsubjekt under ETS2.

Skatte- og avgiftsreglene det er henvist til fra klimakvotedirektivet artikkel 3 (ae) er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Vi har ikke helt korresponderende regler i norsk rett. Det ligger imidlertid til grunn for definisjonen i artikkel 3 (ae) og den hierarkiske oppstillingen som er etablert gjennom bestemmelsen, at regelverk om særavgift skal ha betydning for plasseringen i hierarkiet. Derfor er det naturlig at det i en norsk kontekst, når det i en verdikjede skal foretas utpeking av pliktsubjektet under ETS2, tas utgangspunkt i hvem som eventu-

elt er ansvarlig for å betale særavgift for brenselet etter særavgiftsregelverket. I Norge er det allerede vedtatt regler for gjennomføring av denne delen av ETS2-regelverket. De norske gjennomføringsreglene legger i tråd med ovennevnte forutsetninger opp til at den aktuelle aktørens plassering i hierarkiet avgjøres utfra hvilken av de følgende kategoriene aktøren tilhører:

- den som er registrert virksomhet og som er ansvarlig for å betale særavgift for brenselet
- den som importerer brensel til forbruk i Norge eller den som i Norge produserer brensel til forbruk i Norge
- enhver annen som utfører aktiviteten tilgjengeliggjøring av brensel som omfattes av ETS2

For brensel som ikke er omfattet av særavgift er kun laveste nivå i hierarkiet (artikkel 3 (ae) (iv)) aktuelt. For disse tilfellene er det overlatt til nasjonale myndigheter å ta stilling til hvem som skal være pliktsubjektet.

2.3.5 Nærmere om krav til utslippstillatelse til omsetning av brensel under ETS2

I henhold til klimakvotedirektivet artikkel 30b må brenseloperatørene ha utslippstillatelse med godkjent overvåkingsplan på samme måte som anlegg som er omfattet av ETS1. Brenseloperatør må ha slik utslippstillatelse innen 1. januar 2025, se artikkelens første ledd.

Artikkel 30b andre ledd oppstiller nærmere krav til søknader om utslippstillatelse. Blant annet skal søknaden inneholde informasjon om typen brensel som blir tilgjengeliggjort, hvilke sektorer de forbrennes i og en overvåkingsplan som er i tråd med krav i forordning (EU) 2018/2066 (MR-forordningen) om overvåking og rapportering av klimagassutslipp.

2.3.6 Nærmere om egen oppgjørfrist i ETS2

Artikkel 30e i EUs klimakvotedirektiv gjelder plikten til å svare kvoter for utslipp som omfattes av ETS2. Artikkel 30e nr. 1 gir artikkel 12 om plikten til å overføre, svare og slette kvoter i ETS1 til dels tilsvarende anvendelse for ETS2, men med unntak for artikkel 12 nr. 3, 3a, 4 andre og tredje punktum, samt nr. 5. Artikkel 30e nr. 2 til 4 gir dernest supplerende regler om overføring, oppgjør og sletting av kvoter for ETS2. Dette medfører blant annet et annet oppgjørstidspunkt for plikten til å svare kvoter for utslipp som omfattes av ETS2.

I henhold til artikkel 30e nr. 2 skal brenseloperatører i ETS2 svare kvoter tilsvarende kvote-

pliktig utslipp i utslippsrapporten for foregående år innen 31. mai hvert år fra året etter at kvoteplikt inntreffer. Første gang det skal svares kvoter er 31. mai 2028 for rapporteringsåret 2027.

2.3.7 Nærmere om mulighet for nasjonale tilpasninger

Det oppdaterte klimakvotedirektivet åpner for at land kan innvilge midlertidig unntak fra kvoteplikt for brenseloperatører ved høy nasjonal CO₂-avgift. Direktivet gir også myndighetene en mulighet til å frivillig utvide virkeområdet for ETS2 til å omfatte flere sektorer.

Når det gjelder midlertidig unntak fra brenseloperatørenes plikt til å levere kvoter til oppgjør for rapporterte utslipp i perioden 2027 til 2030, gir artikkel 30e tredje ledd i klimakvotedirektivet nærmere regler. Det er en rekke krav som må være oppfylt. For å få innvilget et unntak fra kvoteplikt, kreves det blant annet at det er på plass en nasjonal CO₂-avgift med samme virkeområde som for kvoteplikten i ETS2, og at denne avgiften er minst like høy som årsgjennomsnittet av kvoteprisen for hvert år det søkes unntak for. Et slikt unntak vil imidlertid ikke frita staten fra kvoteforpliktelser. For å unngå utvanning av ambisjonsnivået i ETS2 vil et land som får unntak fra kvoteplikt for brenseloperatørene måtte kansellere et antall kvoter fra statens auksjonsvolum som tilsvarer de verifiserte utslippene til brenseloperatørene i det aktuelle landet. Brenseloperatørenes plikt til å ha utslippstillatelse for å kunne omsette brensel som omfattes av ETS2, og overvåke, rapportere og verifisere utslipp vil bestå selv om det innvilges unntak fra kvoteplikt. Overholdelse av disse pliktene er også en forutsetning for å få innvilget et slikt unntak fra kvoteplikt for brenseloperatører.

For å holde muligheten for unntak åpen har Norge – innen fristen som gjelder for EFTA-statene – notifisert EFTAs overvåkingsorgan (ESA) om den nasjonale CO₂-avgiften i tråd med klimakvotedirektivet artikkel 30e tredje ledd bokstav a. Unntak fra å levere kvoter gjelder for et gitt referanseår. Det er altså et vilkår for unntak fra kvoteplikten at CO₂-avgiften operatøren har betalt er høyere enn det samme årets gjennomsnittspris for kvoter. Dette vil først være klart i ettertid av et rapporteringsår, noe som tilsier at unntak for et år først kan gis når året er omme. For å benytte unntaket må Norge notifisere ESA på nytt innen 31. mai året etter et gitt rapporteringsår (f.eks. innen 31. mai 2028 for rapporteringsåret 2027), i tråd med artikkel 30e tredje ledd bokstav d. ESA kan motsette

seg å innvilge unntaket, dersom ESA finner at vilkårene for unntaket ikke er oppfylt. For eksempel dersom brenseloperatørene ikke har overholdt pliktene til utslippstillatelse og overvåking, rapportering og verifisering av utslipp, eller dersom CO₂-avgiften ikke har vært høyere enn det samme årets gjennomsnittspris for kvoter. Det er ikke tatt endelig stilling til om Norge vil notifisere muligheten til å gi unntak fra brenseloperatørens kvoteplikt i ETS2 for årene 2027–2030 i tråd med artikkel 30e tredje ledd bokstav d. Store deler av virkeområdet til ETS2 er i dag dekket av den norske CO₂-avgiften, men ESA har uttalt at Norge vil måtte utvide virkeområdet til CO₂-avgiften for at Norge skal kunne kvalifisere til et slikt unntak. ESA har blant annet pekt på at Norge ikke har CO₂-avgift på kull og koks eller på biobrensel som ikke oppfyller bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene for brensel med utslippsfaktor null (se punkt 2.3.3). ESA har også pekt på unntak fra CO₂-avgiften for teknisk og medisinsk bruk, samt for karbonfangst og lagring (CCS). Notifisering i tråd med artikkel 30e tredje ledd bokstav d vil bli utredet nærmere.

Dersom Norge notifiserer og får innvilget unntak for hvert år i perioden 2027 til 2030 fra plikten til å rette kvoteplikt mot brenseloperatører etter klimakvotedirektivet artikkel 30e, vil første år med returnering av kvoter til oppgjør for norske aktører bli 31. mai 2031, slik regelverket foreligger nå.

Et eventuelt unntak fra kvoteplikt i ETS2 vil legge føringer for hvilke brenslere som må ilegges CO₂-avgift i Norge. Det er også en utfordring at CO₂-avgiftnivået for et gitt år må fastsettes på forhånd, det vil si før myndighetene vet kvoteprisen i det aktuelle året. Et eventuelt unntak vil derfor kunne innebære at CO₂-avgiften må settes høyere enn om Norge ikke søker unntak, for å være sikre på at den nasjonale CO₂-avgiften blir høyere enn kvoteprisen i ETS2. Priskullet vil da bli kvoteprisen i ETS2 pluss en buffer som sikrer at CO₂-avgiften er høyere enn kvoteprisen. Hvis kvoteprisen likevel blir høyere enn CO₂-avgiften vil brenseloperatørene ikke få fritak fra kvoteplikt selv om de har betalt høy CO₂-avgift foregående år.

Når det gjelder mulighetene for å frivillig utvide virkeområdet, gir artikkel 30j i klimakvotedirektivet nærmere regler. Myndighetene i et land kan søke Kommissjonen om å utvide virkeområdet til ETS2 til å omfatte flere sektorer, men det er ikke mulig å utvide virkeområdet til å gjelde flere typer brenslere.

Hvis de rapporterte utslippene i perioden 2024–2026 inneholder utslipp som ikke er omfattet av vedlegg III i klimakvotedirektivet, fordi brenseloperatørene ikke klarer å skille mellom slutt-

brukere innenfor eller utenfor omfanget av ETS2, vil disse utslippene også tas høyde for ved justering av kvotetaket for 2028. Fordelingsnøkkelen for hvor mange kvoter et land får til auksjonering er imidlertid allerede bestemt basert på rapporterte utslipp i det nasjonale utslippsregnskapet i referanseperioden 2016–2018, og vil ikke justeres tilsvarende. Ved å utvide virkeområdet til sektorer som i utgangspunktet er unntatt, men hvor det er vanskelig for brenseloperatørene å dokumentere andelen brensel omsatt, vil fordelingsnøkkelen for antall kvoter til auksjonering likevel ta hensyn til sektorene som legges til. Dette vil gjøre at landet vil få flere kvoter til auksjonering, som igjen vil føre til høyere inntekter for staten. Uten utvidelsen av virkeområdet vil kostnadene for brenseloperatørene i de tilfellene der de uansett ikke klarer å skille mellom sluttbrukere bli den samme, men landet vil ikke være garantert de samme inntektene. En utvidelse vil også redusere den administrative byrden ved overvåking og rapportering for brenseloperatører og myndighet ved at systemet omfatter flere utslipp og dermed får færre grenseflater å forholde seg til.

Utvidelse av virkeområdet kan kun skje ved gjennomføring av en egen forordning i EU. Kommisjonen ønsker derfor i utgangspunktet kun å tilrettelegge for to anledninger til at land kan søke om å få utvidet virkeområdet i sitt ansvarsområde, hvorav den ene var i 2024 og den andre innen utgangen av 2027. Østerrike, Nederland, Finland og Sverige har søkt om og fått innvilget utvidelse av virkeområdet til ETS2 til flere sektorer, eksempelvis har Østerrike, Nederland og Sverige inkludert jernbane. I tillegg har landene blant annet inkludert ulike former for vannbåren navigasjon (fiske, fritidsbåter etc.), sivil luftfart, militære utslipp og utslipp fra landbruk, skog og fiske. Flere andre land vurderer å søke om å utvide virkeområdet i 2027.

2.4 Nærmere om endringene i klimakvotesystemet knyttet til luftfartsaktiviteter

2.4.1 Utvidelse av kvotesystemet til å omfatte øvrige klimapåvirkninger fra luftfartsaktiviteter

EUs klimakvotesystem har frem til nå kun omfattet utslipp av klimagasser, primært CO₂, men også PFK og lystgass fra visse industriaktiviteter. Fra luftfartsaktiviteter er det kun utslipp av CO₂ som har vært omfattet av klimakvotedirektivet. Virkeområdet til klimakvotedirektivet utvides fra

1. januar 2025 ved at luftfartøysoperatører må overvåke og rapportere «ikke-CO₂ effekter».

Reglene om «ikke-CO₂ effekter» følger av direktiv (EU) 2023/958 som omhandler endringer i klimakvotedirektivet (direktiv 2003/87/EF) knyttet til luftfartsaktiviteter. Direktiv (EU) 2023/958 har en rekke andre endringer i klimakvotereguleringens regler for luftfartsaktiviteter, men ingen av disse utløser behov for endringer i klimakvoteloven. De fleste bestemmelsene i direktiv (EU) 2023/958 som må gjennomføres i norsk rett, er allerede gjennomført i klimakvoteforskriften, se endringsforskrift 21. desember 2023 nr. 2265. De resterende rettsreglene som må gjennomføres i norsk rett vil bli gjennomført i klimakvoteforskriften, herunder regler om tildeling av vederlagsfrie kvoter for bruk av alternative drivstoff, regler for FNs markedsbaserte mekanisme for internasjonal luftfart (CORSIA), og endringer knyttet til rapportering av utslippsinformasjon.

2.4.2 Klimaeffekter fra luftfart som ikke skyldes utslipp av CO₂

Gjennom direktiv (EU) 2023/958 endres blant annet klimakvotedirektivets artikkel 3 og artikkel 14. Det følger av definisjonsbestemmelsen i klimakvotedirektivets artikkel 3 (v) at med «ikke-CO₂ effekter» menes klimaeffekter fra luftfart som skyldes utslipp av nitrogenoksider (NO_x), sotpartikler, oksiderte svovelforbindelser og effekter fra vanddamp, samt atmosfæriske prosesser som forårsakes av slike utslipp, f.eks. dannelsen av ozon og kondensstriper. Med denne endringen i klimakvotedirektivet vil flere typer partikler, herunder gasser, som har sitt opphav fra luftfartsaktiviteter, omfattes av klimakvotesystemet.

Klimapåvirkningen av slike «ikke-CO₂ effekter» avhenger av hvilken type drivstoff og motor som brukes, hvor utslippene skjer (det vil si flyets marsjhøyde og dets breddegrads- og lengdegradskoordinater), samt tidspunktet for utslippene og værforholdene.

Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA) offentliggjorde en oppdatert analyse av klimaendringer forårsaket av «ikke-CO₂ effekter» fra luftfart den 23. november 2020. Konklusjonene bekreftet tidligere estimer, nemlig at klimamesige innvirkninger av «ikke-CO₂ effekter» fra luftfartsaktiviteter samlet sett er minst like vesentlige som effektene fra CO₂ alene.

På bakgrunn av dette er det i EUs klimakvotedirektiv artikkel 14 nr. 5 tatt inn en regel om at «ikke-CO₂ effekter» fra luftfart skal rapporteres årlig. Fra og med 1. januar 2025 skal medlems-

statene sikre at luftfartøysoperatørene overvåker og rapporterer «ikke-CO₂ effekter» fra hvert enkelt luftfartøy som operatørene utfører flygninger med i hvert kalenderår. Det skal rapporteres til kompetent myndighet etter utgangen av det aktuelle kalenderåret. Gjennom forordning (EU) 2024/2493 (endringer i MR-forordningen) har EU-kommisjonen vedtatt rammeverk for overvåking og rapportering for blant annet «ikke-CO₂ effekter» for luftfart. Reglene for verifikasjon er planlagt vedtatt gjennom endring av forordning (EU) 2018/2067 (AV-forordningen) våren 2025. Både MR- og AV-forordningen er gjennomført i norsk rett i bestemmelser i forskrift. De siste endringene i forordningene knyttet til blant annet luftfart vil også bli gjennomført i norsk rett når de er innlemmet i EØS-avtalen.

På grunnlag av det som rapporteres inn skal EU-kommisjonen senest 31. desember 2027 fremlegge en rapport og, hvis det er relevant, komme med et regelverksforslag som inneholder avbøtende tiltak for «ikke-CO₂ effekter» ved å innføre plikt til å innlevere kvoter også for slike effekter.

2.5 Høringen av forslaget

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet 1. juli 2024 på offentlig høring et forslag til endringer i klimakvoteloven. Høringsfristen var 1. oktober 2024.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Akershus fylkeskommune
Østfold Fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune

CICERO Senter for klimaforskning
Fridtjof Nansens Institutt

Adesso BioProducts
Aviation Fuelling Services Norway (AFSN)
Air Liquide
AutoCare
Bergene Holm
Biofuel-Express
Bergan As
Barents NaturGass
BP
Bunkeroil

Circle K Europe
Deloitte
DRIV Energi
Drivkraft Norge
Eco-1
Energifabriken
Energigass Norge
Equinor
Exxonmobil
Flogas
Fortescue
Gasnor
Gasum
Gen2Energy
Greenbit
Hydro
Hydrogen
Lantmännen
Ledelsessystemer
LNS Spitsbergen
Lyse
Mabanaft
Mac
MHservice
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Norsk Bioenergiforening
Preem
PwC
Rockwool
Samfunnsbedriftene
St1
Thommessen
UNO-X
Veyt
Wikborg Rein
Østfold Energi

Høringsnotatet ble i tillegg sendt ut som fagmelding til alle som abonnerer på nyheter fra Miljødirektoratet. Miljødirektoratet bruker fagmeldinger for å kommunisere viktige endringer eller oppdateringer knyttet til fagområder.

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om realiteten i forslaget:

Biogass Norge
Flogas Norge AS

Drivkraft Norge svarte at de ikke hadde merknader til forslaget.

3 Gjennomføring i norsk rett

3.1 Forslaget som var på høring

Lovforslaget som ble sendt på høring gjaldt endringer i klimakvoteloven for å gi hjemmel til å gjennomføre de endringene i klimavotedirektivet og underliggende rettsakter som omhandler ETS2, og som ikke allerede er gjennomført i norsk rett.

Klimakvoteloven angir i dag de overordnede rettslige rammene for ETS1. Det inkluderer regler om kvoteplikt, oppgjørspunkt og krav til måling og rapportering av klimagassutslipp. Klimakvoteloven gir også regler for utforming og drift av klimakvoteregisteret og regler for tilsyn, forvaltningstiltak og sanksjoner. Lovforslaget som var på høring tok utgangspunkt i at loven må endres for å bli den primære hjemmelsloven for ETS2, slik den er for ETS1. De delene av ETS2 som ble gjennomført i norsk rett sommeren 2024 har til nå vært hjemlet i forurensningsloven.

Forslaget som ble sendt på høring var videre basert på at klimakvoteloven er den naturlige hjemmelsloven for ETS2. Loven inneholder allerede mye av det regelverket ETS2 er basert på. ETS2 bygger videre på de allerede eksisterende reglene i ETS1 og aktørene i ETS2 har mange tilsvarende forpliktelser som ETS1-operatørene. De overordnede rettslige rammene for ETS2 er derfor i stor grad de samme som for ETS1.

Klimakvoteloven er en overordnet ramme- og hjemmelslov. Bestemmelsene i loven forutsetter i stor grad nærmere presisering i forskrift gitt i medhold av loven. Et eksempel er § 3, som inneholder overordnede regler om hvilke aktiviteter og utslipp som omfattes av loven, men som legger opp til en mer detaljert angivelse av det i forskrift.

Lovforslaget som var på høring gikk derfor hovedsakelig ut på å legge til rette for at reglene om ETS2 i klimavotedirektivet og tilhørende rettsakter, kan bli gjennomført i norsk rett gjennom nærmere regulering i forskrift.

Lovforslaget som var på høring omfattet videre lovendringer for å gjennomføre kravene om overvåking og rapportering av «ikke-CO₂ effekter» i norsk rett. Disse lovendringene gjaldt endringer i flere av lovens bestemmelser som følge av at

lovens regler om overvåking og rapportering ikke lenger bare skal gjelde for utslipp av klimagasser, men også utslipp av andre gasser og partikler som kan påvirke klimaet.

Lovforslaget som fremmes nå inneholder ingen vesentlige endringer i forhold til forslaget som var på høring. Høringen har ikke gitt grunnlag for endrede vurderinger av lovforslaget. Det er imidlertid etter høringen identifisert behov for noen ytterligere endringer i loven, som er omtalt i proposisjonens punkt 3.4.2. Det er i tillegg gjort lovtekniske justeringer i forslaget.

3.2 Hovedinnholdet i lovforslaget som fremmes

3.2.1 Klimakvoteloven som hjemmelslov for ETS2

For at klimakvoteloven skal kunne gi hjemmel for å gjennomføre de nærmere reglene i klimavotedirektivet om ETS2 i forskrift, foreslås klimakvotelovens virkeområde utvidet til å gjelde aktivitetene og pliktsubjektene i ETS2. Det vil gjøre at de eksisterende hjemlene i loven kan brukes for å vedta de nærmere forskriftsreguleringene som er nødvendige for gjennomføringen i norsk rett. Videre er det foreslått endringer for å gjøre klimakvotelovens generelle regler for tilsyn, forvaltningstiltak og sanksjoner gjeldende også for ETS2.

Følgende endringer foreslås i klimakvoteloven som følge av ETS2:

Virkeområdet til klimakvoteloven foreslås utvidet, ved endringer i § 3, til å gjelde for aktivitet som omfattes av ETS2, det vil si tilgjengelig-gjøring av brensel for forbrenning i veitranportsektoren, bygningssektoren og andre sektorer.

Ordet «brenseloperatør» foreslås tatt inn i lovens § 2 a som ny betegnelse på pliktsubjektet under ETS2. Pliktsubjektet i ETS2 er den som tilgjengeliggjør brensel for forbruk. Normalt vil dette være den samme som betaler særavgift for det samme type brensel. For brensel som ikke er særavgiftspliktig vil det normalt være den som importerer eller produserer brensel som vil anses

som brenseloperatør etter ETS2. Siden «andre sektorer» er inkludert, er virkeområdet til ETS2 vidt. I utgangspunktet er tilgjengeliggjøring av brensler til alle forbrenningsformål inkludert med følgende unntak: forbrenning av brensler i aktiviteter omfattet av gjeldende kvotesystem for anlegg i industri og kraftproduksjon, luftfart og maritim transport (ETS1), forbrenning av brensler i primærnæringene jordbruk, skogbruk, fiske og havbruk, forbrenning av brensler i mobil og stasjonær aktivitet til militære formål, samt forbrenning av brensler i øvrige transportsektorer som jernbane, sjøfart- og luftfartsaktiviteter.

Klimakvoteloven § 4 a om krav om utslippstillatelse og godkjent overvåkingsplan foreslås endret for å dekke krav om utslippstillatelse og godkjent overvåkingsplan under ETS2.

Klimakvotelovens ulike forskriftshjemler foreslås utvidet for å gi hjemler til å gjennomføre reglene for ETS2 fra klimakvotedirektivet i klimakvoteforskriften.

Videre foreslås det noen endringer i klimakvoteloven §§ 12 og 17 som følge av egne tidsfrister under ETS2 for oppgjør av kvoteforpliktelsen og suspensjon av retten til å overføre kvoter til oppgjør.

Noen artikler eller deler av artikler i direktiv (EU) 2023/959 er det ikke nødvendig å gjennomføre i norsk rett. Dette er bestemmelser som enten gir Kommisjonen kompetanse til å vedta underliggende rettsakter, fastsetter hvordan Kommisjonen skal forvalte kvotemarkedet (antall kvoter tilgjengelig i markedet) eller alene gir rettigheter eller plikter til medlemsstatene.

3.2.2 Behov for å utvide det materielle virkeområdet til å omfatte ETS2-aktiviteten

Det foreslås å endre klimakvoteloven § 3, om lovens materielle virkeområde, slik at loven omfatter aktiviteten i ETS2 (tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk i bygningssektoren, veitransportsektoren og andre sektorer). Paragraf 3 inneholder i andre punktum hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om aktiviteter, utslipp og aktører som helt eller delvis er omfattet av loven. Hjemmelen er imidlertid begrenset til å gi regler innenfor rammen av virkeområdeangivelsen i første punktum. Den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet vil medføre at lovens forskriftshjemler kan benyttes for å gjennomføre ETS2-reglene.

Det overlates til forskrift å regulere nærmere avgrensninger av hvilke aktiviteter, utslipp eller aktører som helt eller delvis skal omfattes av ETS2. Hvilke aktiviteter, utslipp og aktører som

omfattes av ETS2 er nærmere omtalt i proposisjons punkt 2.3.3 og 2.3.4.

3.2.3 Innføring av nytt pliktsubjekt i klimakvoteloven mv.

For at relevante bestemmelser i klimakvoteloven skal kunne utvides til å gjelde for aktiviteter i ETS2 er det en forutsetning at loven også endres slik at den i tillegg til ETS1-pliktsubjektene omfatter ETS2-pliktsubjektene. Det er derfor behov for at det i § 2 a, som definerer de sentrale pliktsubjektene etter loven, inkluderes en definisjon for å angi hvordan ETS2-pliktsubjektene skal omtales i klimakvoteloven. Det foreslås at disse skal omtales som «brenseloperatør» og at definisjonen av «brenseloperatør» skal inngå som et nytt fjerde ledd i § 2 a. Dette vil også innebære at «brenseloperatør» blir inkludert i samlebegrepet «operatør», som i tråd med definisjonen i dagens § 2 a fjerde ledd kan benyttes for å referere til samtlige pliktsubjekter i klimakvotesystemet. Dermed vil bestemmelser i klimakvoteloven som gjelder for alle som er «operatør» etter loven også gjelde «brenseloperatør», i tillegg til pliktsubjektene som i dag er definert i § 2 a («anleggsoperatør», «luftfartøysoperatør» og «skipsoperatør»).

Følgende bestemmelser i klimakvoteloven vil bli gjort gjeldende for brenseloperatører under ETS2 som følge av de foreslåtte endringene i § 2 a:

- § 4 om kvoteplikt
- § 7 om gebyr og omkostninger
- § 8 om meldeplikt
- § 12 om plikt til å overføre kvoter til oppgjør
- § 14 om overvåking og utslippsrapportering
- § 15 om klimakvotemyndighetens kontroll med utslippsrapportering
- § 16 a om opplysninger og undersøkelser
- § 16 b om rett til granskning
- § 17 om suspensjon av retten til å overføre kvoter
- § 17 a om pålegg om retting
- § 18 om tvangsmulkt
- § 19 om overtredelsesgebyr

Samtlige av disse bestemmelsene er nødvendige for å gi hjemmel til å gjennomføre de endrede reglene i det oppdaterte klimakvotedirektivet. Bestemmelsene utløser ikke i seg selv plikter for brenseloperatørene, men inneholder enten (1) hjemler for å vedta forskrift om plikter for, drive tilsynsvirksomhet med eller fatte ulike enkeltvedtak overfor operatørene, eller (2) pliktregler som først blir aktualisert når det besluttes å innføre kvoteplikt gjennom forskrift i medhold av § 3.

Som redegjort for i proposisjonens punkt 2.3.4 inneholder klimakvotedirektivets definisjon av pliktsubjektet i ETS2 («regulated entity») i artikkel 3 (ae) en hierarkisk oversikt over hvem som i det enkelte tilfellet vil være pliktsubjektet i ETS2, basert på EUs skatte- og avgiftsregelverk. Medlemsstatene gis også et visst handlingsrom til å peke ut hvem som skal stå ansvarlig for ETS2-aktiviteten, i de tilfellene der hierarkiet ikke gir et klart svar på det. Klima- og miljødepartementets vurdering er at en definisjon av «brenseloperatør»-begrepet i klimakvoteloven, som angir det hierarkiske systemet for utpeking av hvem som er brenseloperatør, ville bli for omfangsrik og bryte med de øvrige definisjonene i § 2 a av de andre pliktsubjektene i klimakvotesystemet. I stedet foreslås at det inntas en mer overordnet definisjon av «brenseloperatør» i klimakvoteloven § 2 a, som kan presiseres nærmere i forskrift.

Klimakvoteforskriften inneholder allerede regulering i tråd med dette, som angir en nærmere definisjon av «brenseloperatør»-begrepet etter modell av definisjonen i klimakvotedirektivet artikkel 3 (ae). Dette innebærer, som nevnt i proposisjonens punkt 2.3.4, at det normalt vil være den samme som plikter å betale særavgift etter særavgiftsregelverket, som vil anses som brenseloperatør etter ETS2. For brensel som ikke er særavgiftspliktig vil det normalt være den som importerer eller i Norge produserer brensel, som vil anses som brenseloperatør etter ETS2. Dette er en type forskriftsregulering som i dag er hjemlet i forurensningsloven § 11 og som, på bakgrunn av de foreslåtte lovendringene, vil kunne videreføres med hjemmel i klimakvoteloven § 2 a.

Foreslåtte endringer i § 2 a er nærmere kommentert i proposisjonens punkt 5 om merknader til lovforslaget.

Siden klimakvoteloven er en utpreget fullmaktslov, utløser ikke disse bestemmelsene i seg selv materielle plikter for brenseloperatørene. Konsekvensene av at disse bestemmelsene blir gjeldende inntre først når de resterende delene av direktiv (EU) 2023/959 blir gjennomført i norsk rett gjennom endringer i klimakvoteforskriften.

3.2.4 Endringer som følge av krav om utslippstillatelse til omsetning av brensel og godkjent overvåkingsplan

ETS2-regelverket forutsetter at ETS2-aktivitetene har en utslippstillatelse, jf. klimakvotedirektivet artikkel 30b. Det er allerede hjemmel i norsk rett for å stille krav om utslippstillatelse, jf.

forurensningsloven § 11 tredje ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette i forskrift at «den som vil drive visse slag virksomheter som etter sin art kan medføre forurensninger», som ikke allerede forutsetter utslippstillatelse etter loven, må søke om utslippstillatelse etter § 11. For å tydeliggjøre kravet om utslippstillatelse for ETS2-aktiviteter, foreslås klimakvoteloven § 4 a første punktum endret, slik at det fremgår der at «brenseloperatører» må ha utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Det fremgår allerede at det tilsvarende gjelder for aktiviteter i «anlegg» som omfattes av ETS1.

De konkrete endringene i § 4 a er nærmere kommentert i proposisjonens punkt 5 om merknader til lovforslaget.

3.2.5 Behov for endringer som følge av annen oppgjørfrist i ETS2

Klimakvotedirektivet angir et annet oppgjørstidspunkt for plikten til å svare kvoter for utslipp under ETS2, enn for utslipp under ETS1. Det gir behov for å endre klimakvoteloven § 12 første ledd. Paragraf 12 inneholder nærmere regler om plikten til å overføre kvoter til oppgjør. Bestemmelsens første ledd angir i dag kun fristen for ETS1-oppgjøret (30. september hvert år).

Oppgjørstidspunktet i ETS2 er i klimakvotedirektivet artikkel 30e nr. 2 satt til 31. mai hvert år fra året etter at kvoteplikt inntre. For brenseloperatører i Norge vil første oppgjørstidspunkt under ETS2 dermed være 31. mai 2028 for rapporteringsåret 2027, med mindre Norge innen 31. mai notifiserer ESA på nytt om at Norge ønsker å unnta brenseloperatørene fra kvoteplikt, i tråd med artikkel 30e tredje ledd bokstav d, og ESA finner at vilkårene for unntaket er overholdt.

Som følge av forslaget om å endre § 12 første ledd foreslås også endringer i tredje ledd. Ifølge gjeldende tredje ledd skal den som ikke har innløst nok kvoter innen oppgjørfristen sørge for at det skjer innen en ny frist, som er satt til 1. oktober i påfølgende år (ett år fra det årlige oppgjørstidspunkt i ETS1). Det foreslås at bestemmelsen angir en tilsvarende ny frist for forsinket innløsning av kvoter til oppgjør under ETS2. Denne settes til 1. juni i påfølgende år, det vil si ett år etter det årlige oppgjørstidspunktet i ETS2. Paragraf 12 tredje ledd bidrar til gjennomføring av klimakvotedirektivet artikkel 16 nr. 3, som angir regler om overtredelsesgebyr på 100 euro per tonn CO₂ det ikke er gjort opp kvoter for innen fristen. Det følger av artikkel 16 nr. 3 siste punktum at betaling

av overtredelsesgebyret ikke medfører bortfall av plikten til å svare kvoter, men at fristen utsettes med ett år. Reglene om plikt til å betale overtredelsesgebyr ved misligholdt kvoteplikt er gjennomført i klimakvoteloven § 19, mens reglene om ny frist for oppgjør av kvoteplikten er gjennomført i § 12 tredje ledd.

Det presiseres at kvoteplikten følger av § 4, som igjen forutsetter at den kvotepliktige aktiviteten er nærmere definert gjennom forskrift før kvoteplikt inntreffer.

Endringene i § 12 er nærmere kommentert i proposisjonens punkt 5 om merknader til lovforslaget.

Det er videre behov for lovendringer som følge av at klimakvotedirektivet fastsetter en annen frist for å levere utslippsrapport for foregående rapporteringsår for aktivitet omfattet av ETS2, enn for aktivitet omfattet av ETS1. Klimakvotedirektivet artikkel 30f nr.1 bokstav e setter denne fristen til 30. april for ETS2, mens den for ETS1 er 31. mars, jf. artikkel 15 andre ledd. Der som en operatør ikke har levert en verifisert utslippsrapport innen fristen følger det av artikkel 15 andre ledd, jf. artikkel 30f nr. 1, at retten til å overføre kvoter skal suspenderes. Reglene om suspensjon av retten til å overføre kvoter ved manglende rapportering er gjennomført i klimakvoteloven § 17. Det foreslås å inkludere et eget suspensjonstidspunkt for manglende rapportering under ETS2, som settes til 1. mai for å passe med fristen for rapportering i ETS2.

Det foreslås også at § 17 endres for at suspensjonstidspunktet for manglende rapportering under ETS1 skal samsvare med datoen som fremgår av klimakvotedirektivet. Klimakvoteloven § 17 fastsetter suspensjonstiden til 1. april, som er én dag etter datoen som er fastsatt i klimakvotedirektivet (som er 31. mars). Datoen i § 17 foreslås derfor endret til 31. mars, for å sikre samsvar mellom klimakvotedirektivet og klimakvoteloven.

Endringene i § 17 er nærmere kommentert i proposisjonens punkt 5 om merknader til lovforslaget.

3.2.6 Endringer i klimakvoteloven grunnet «ikke-CO₂ effekter»

For å gjennomføre kravene om overvåking og rapportering av «ikke-CO₂ effekter» i norsk rett foreslås endringer i klimakvotelovens virkeområde. Lovens virkeområde er i dag begrenset til utslipp av klimagasser, som er utilstrekkelig for å dekke samtlige av de nye reglene om «ikke-CO₂ effekter».

For det første foreslås formålsbestemmelsen i klimakvoteloven § 1 første ledd endret, ved at formuleringen «overvåke og rapportere klimagasser» endres til «overvåke og rapportere utslipp av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet». For det andre foreslås § 3 første ledd andre punktum om aktiviteter og utslipp som omfattes av loven, endret ved at formuleringen «utslipp av klimagasser» endres til «utslipp av gasser og partikler som kan påvirke klimaet». For det tredje foreslås endringer i § 14 første ledd om overvåking og utslippsrapportering og i § 15 første ledd første punktum om klimakvotemyndighetens kontroll av utslippsrapporter, ved at henholdsvis «utslipp av klimagasser» og «klimagassutslipp» endres til «utslipp». Når det gjelder disse to bestemmelsene er det også identifisert behov for endringer etter høringen, jf. omtale i punkt 3.4.2. Det vises ellers til proposisjonens punkt 5 om merknader til lovforslaget.

Lovendringene går ut på å tilrettelegge for at reglene om «ikke-CO₂ effekter» i klimakvotedirektivet og tilhørende rettsakter kan gjennomføres i norsk rett gjennom forskrift. Endringene i klimakvotedirektivet knytter seg til «ikke-CO₂-effekter» fra luftfart. Ordlyden i de foreslåtte endringene i klimakvoteloven er imidlertid ikke begrenset til luftfart. Det innføres ikke dermed krav til andre aktiviteter enn luftfart, men ved å gjøre hjemmelen generell vil det ikke bli behov for lovendring dersom EU i fremtiden skulle regulere utslipp av gasser og partikler fra skipsfart eller anlegg.

3.3 Merknader fra høringsinstansene

Biogass Norge påpeker at biogass produsert i moderne biogassanlegg oppfyller kravene for å kunne nulltelles i klimakvotereguleringen. Slik de forstår regelverket forutsetter nulltelling imidlertid at anlegget er sertifisert etter en ordning godkjent av Kommisjonen. I Norge finnes det både sertifiserte og ikke-sertifiserte biogassprodusenter. Biogass fra de ikke-sertifiserte vil da telles som fossilt i kvotesystemet til tross for at de oppfyller kravene for nulltelling.

Flogas Norge AS påpeker at ETS2 vil være administrativt meget krevende både for brenselsoperatører og for myndighetene. De påpeker videre en rekke mulige negative konsekvenser av ETS2, som blant annet volatil prising, risiko for økonomisk tap for operatører og at det er negativt for konkurransen i markedet fordi det vil utgjøre en større relativ byrde for mindre operatører.

Flogas foreslår på bakgrunn av overnevnte at myndighetene bør administrere kvotekjøpene og kreve kvotekostnadene dekket inn gjennom den årlige særavgiften. De mener også at Norge bør ta initiativ til at alle EU-land håndterer det på samme måte.

3.4 Departementets vurderinger

3.4.1 Vurderinger av høringsinnspillene

Merknaden fra *Biogass Norge* gjelder ikke forslaget til lovendring direkte, men utfordringer med gjennomføringen av EU-regelverk i norsk rett. I forbindelse med merknaden vil departementet nevne at klimakvotereguleringen er totalharmonisert og operatører i systemet skal likebehandles. Det må i noen tilfeller legges til grunn at direkte henvisninger i klimakvotereguleringen til konkrete regler i andre rettsakter blir gjeldende for operatørene i klimakvotesystemet, selv om rettsaktene det vises til ikke er inntatt i EØS-avtalen. Dette er tilfellet for bærekrafts- og utslippsreduksjonskravene i fornybardirektivet (EU) 2018/2001 (RED II) artikkel 29 nr. 2 til 7 og 10, som gjennom den gjeldende MR-forordningen artikkel 38 er gjort gjeldende som vilkår for å nulltelle utslipp fra biomasse i klimakvotesystemet. Tilsvarende gjelder kravene til dokumentasjon og regler for beregning av klimagassutslipp fra biodrivstoff og -brenslere i fornybardirektivet artikkel 30 og 31 nr. 1. Kravene gjelder for både ETS1 og ETS2. Det reiser en rekke utfordringer.

Fornybardirektivet artikkel 30 angir tre alternative metoder som operatørene kan bruke for å dokumentere at bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene er oppfylt:

1. Gjennom egen dokumentasjon med etterfølgende kontroll av uavhengig revisor
2. Ved å anskaffe dokumentasjon fra en frivillig eller nasjonal ordning godkjent av EU-kommisjonen
3. Ved å anskaffe dokumentasjon fra medlemslandets egen nasjonale ordning

Det er Miljødirektoratet som kompetent myndighet som må vurdere hvorvidt dokumentasjonen gir tilstrekkelig sikkerhet for at bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene er oppfylt for det aktuelle brenselet. Dersom brenselet er sertifisert av en ordning godkjent av Kommisjonen følger det av fornybardirektivet at dokumentasjonen skal

akseptereres som tilstrekkelig. Hvilken dokumentasjon som er tilstrekkelig utenfor de godkjente ordningene, må vurderes i det enkelte tilfellet. Det er altså ikke et absolutt krav om bruk av ordning godkjent av Kommisjonen, men dette gir klart best sikkerhet for at brenselet vil kunne nulltelles i kvotesystemet.

Flogas Norge AS peker på at ETS2 vil være krevende administrativt, både for brenseloperatører og for myndigheter. Klima- og miljødepartementet er enig i at innføring av kvoteplikt på utslipp som i utgangspunktet er avgiftspliktige i Norge bidrar til å øke de administrative kostnadene både for myndighetene og for brenseloperatørene. I Norge har vi en CO₂-avgift som dekker store deler av virkeområdet til ETS2. Norsk posisjon har derfor vært at den norske CO₂-avgiften allerede ivaretar mye av hensynet bak regelverket. Regelverket er imidlertid vurdert som EØS-relevant og ble innlemmet i EØS-avtalen i desember 2023. EFTA-landene deltar i ETS2 på lik linje med EU-landene, bortsett fra enkelte tekniske tilpasninger og et unntak fra kravet om at inntekter fra auksjonering av klimakvoter skal øremerkes klimaformål. Norge er følgelig forpliktet til å gjennomføre EU-regelverket i norsk rett. Utgangspunktet i kvotesystemet er at brenseloperatørene har ansvar for å levere kvoter for eget utslipp.

3.4.2 Endringer det er identifisert behov for etter høringen

I etterkant av høringen er det identifisert behov for noen ytterligere lovendringer. Departementet vurderer at disse endringene ikke er av slik art at de må høres på nytt. De går ut på følgende:

- Endringer i § 14 om overvåking og utslippsrapportering for å inkludere at det også kan fattes forskrift eller enkeltvedtak om overvåking og rapportering av *effektene* på klimaet fra utslipp av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet. Videre foreslås en endring i overskriften der ordet «utslippsrapportering» erstattes av «rapportering».
- I § 15 om klimakvotemyndighetens kontroll av utslippsrapporter foreslår departementet å slette ordene «av klimagassutslipp», slik at ordlyden blir «Klimakvotemyndigheten skal kontrollere rapportering etter § 14».

Endringene er omtalt i merknadene til de enkelte paragrafene i lovforslaget der det er naturlig.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 ETS2

De foreslåtte lovendringene går til dels ut på å utvide klimakvotelovens hjemler til å dekke regler om ETS2, som allerede er gjennomført i norsk rett gjennom forskriftsbestemmelser vedtatt med hjemmel i forurensningsloven. Disse foreslåtte lovendringene har ingen nye konsekvenser, utover at klimakvotereguleringen i størst mulig grad hjemles i klimakvoteloven.

De foreslåtte lovendringene gir også hjemmel til å gjennomføre resterende deler av klimakvotedirektivets regler om ETS2 i norsk rett. Lovendringene medfører i seg selv ikke nye plikter, og har dermed heller ikke direkte konsekvenser. De nærmere detaljene for gjennomføringen vil fremgå i forskriftsbestemmelsene som vedtas på bakgrunn av hjemlene i klimakvoteloven. I det følgende skisseres det likevel overordnet hvilke konsekvenser som forventes av at resterende deler av ETS2 gjennomføres i norsk rett.

Konsekvensene av kvoteplikt i ETS2 vil avhenge av om Norge notifiserer og får innvilget unntak fra kvoteplikt for brenseloperatørene, som beskrevet i proposisjonens punkt 2.3.7. Eventuell frivillig utvidelse av virkeområdet vil også kunne påvirke. Konsekvensene av ETS2 avhenger i praksis også av hvorvidt og eventuelt hvordan andre virkemidler tilpasses det nye kvotesystemet. Dersom for eksempel CO₂-avgiften for kvotepliktige brenslers justeres som følge av innføringen av ETS2, vil de økonomiske konsekvensene for brenseloperatører og sluttbrukere som følge av innføring av ETS2 påvirkes. Det administrative merarbeidet for offentlige myndigheter og brenseloperatører ved ETS2 blir imidlertid tilnærmet like stort uavhengig av andre virkemidler og om Norge innvilges unntak fra kvoteplikt, på grunn av at det uansett stilles krav til overvåking og rapportering av utslipp under ETS2.

Hovedandelen av klimagassutslippene som omfattes av ETS2 er allerede underlagt andre virkemidler for å redusere CO₂-utslipp i Norge, som for eksempel CO₂-avgift, forbud mot fyring med mineralolje til oppvarming og det varslede forbudet fra 2030 mot indirekte fyring med fossile

brenslers i industri som ikke er en del av ETS1. ETS2 vil sammen med CO₂-avgiften utgjøre CO₂-prisen på utslipp fra forbrenning av brensel i de omfattede sektorene. Hva den totale CO₂-prisen vil bli, avhenger av om og eventuelt hvordan CO₂-avgiften tilpasses, og hvordan kvoteprisen i ETS2 utvikler seg. Prisen på en kvote i ETS2 vil imidlertid utgjøre et minimum for hva samlet CO₂-pris for disse utslippene kan være. Prisen på en kvote i ETS2 vil dermed være et prisgulv. Dette gjelder uavhengig av om norske brenseloperatører får et midlertidig unntak fra kvoteplikt eller ikke. Dersom et slikt unntak innvilges, er et av kravene at CO₂-avgiften dekker ETS2s virkeområde og er minst like høy som kvoteprisen.

Det er stor usikkerhet knyttet til hva markedsprisen for en kvote i ETS2 vil bli. På samme måte som i kvotemarkedet for ETS1 bestemmes antall tilgjengelige kvoter i ETS2 ut fra historiske utslipp i omfattede sektorer. Samlet antall kvoter vil deretter reduseres årlig basert på en reduksjonsfaktor som vil begrense samlet antall tilgjengelige kvoter (kvotetaket) i takt med ambisjonen om kutt i klimagasser. Prisen per kvote vil dermed påvirkes av i hvilken grad faktiske utslipp reduseres i forhold til kvotetaket. Den årlige reduksjonsfaktoren er i utgangspunktet på 5,38 prosent (med unntak av ved fastsettelsen av kvotetaket for 2027, da er den 5,10 prosent). Hvis utslipp kuttes raskere enn årlig reduksjon i kvotetaket, går prisen på kvotene ned. Tilsvarende, dersom utslipp kuttes saktere enn årlig reduksjon i kvotetaket, går prisen opp. Det er innført en prismekanisme i systemet som vil tilføre et gitt antall kvoter i markedet fra en kvotereserve hvis prisen overstiger 45 euro (2020-euro) i to måneder på rad før 2030. Dette kan ses på som et signal fra Kommisjonen om en ønsket forutsigbarhet for prisutviklingen. 45 euro (2020-euro) er i dag under den norske CO₂-avgiften på 1405 kroner. Utslippene i sektorene som omfattes har historisk blitt redusert lite i Europa, og kvotetaket i ETS2 strammes raskere inn enn i ETS1. Kvoteresserven inneholder dessuten et begrenset antall klimakvoter (600 millioner) som vil kunne tilføres markedet for å påvirke prisutviklingen. Prisen vil kunne bli vesentlig høyere enn 45 euro,

for eksempel dersom etterspørselen etter kvoter skulle bli høy og reserven går tom for kvoter. Det er følgelig ikke gitt at prisen på kvoter i ETS2 vil bli i størrelsesorden 45 euro over tid. Det er stor usikkerhet rundt prisprognosene for en ETS2-kvotepriis i tiden fram mot 2030. Den London-baserte børsen ICE Endex har kunngjort at de vil introdusere futures-kontrakter for handel av ETS2-kvoter i mai 2025, og dette vil gi den første konkrete referansen for kvotepris. Blant anslagene som er tilgjengelig, anslår analysebyrået VEYT en pris som stiger fra rundt 50 euro i 2027 til rundt 200 euro i 2030. Det tyske Miljødirektoratet har i en analyse fra slutten av 2023 tatt utgangspunkt i en gjennomsnittspris for perioden 2027-2032 hvor det laveste anslaget ligger på 45 2020-euro og det høyeste på 200 2020-euro. Det er heftet stor usikkerhet ved disse anslagene.

Kommisjonen anslår at ETS2 vil redusere utslippene fra veitransport og bygninger i EU med ca. 9 prosent utover referansebanen i 2030 målt mot 2005 (43 prosent utslippsreduksjon med ETS2 sammenliknet med 34 prosent reduksjon i referansebanen). Klimaproblemet er globalt, og reduserte utslipp i EU er positivt også for Norge. Omstilling i EU kan i tillegg gi omstillingsvirkninger, for eksempel ved teknologiutvikling, som også kommer Norge til gode.

For offentlige myndigheter, er en konsekvens av ETS2 økt administrativ byrde. Myndighetene har med ETS2 fått et nytt virkemiddel å sette seg inn i og følge opp. Overordnet er det behov for at myndighetene får på plass systemer, og utvikler, veileder om, fører tilsyn med og håndhever regelverket. Deler av disse oppgavene er allerede fulgt opp i forbindelse med den delen av ETS2 som ble gjennomført i norsk rett i 2024.

Deler av de økte administrative kostnadene som kommer fra myndighetenes saksbehandling vil kunne dekkes inn av saksbehandlingsgebyr til brenseloperatørene.

Auksjonering av kvoter vil gi inntekter til staten. Selv ved lave kvotepriser kan denne virkningen bli betydelig, fordi ETS2 omfatter mange utslippskilder med store samlede utslipp. Det blir dermed aktuelt for Norge å auksjonere et relativt stort antall klimakvoter. Nettovirkningen på statens inntekter vil likevel måtte sees i sammenheng med eventuelle endringer i andre virkemidler, herunder CO₂-avgiften.

Administrative kostnader for offentlige myndigheter i forbindelse med oppfølging av statens forpliktelser i ETS2 vurderes som tilnærmet uavhengig av et eventuelt unntak fra kvoteplikt eller frivillig utvidelse, siden kompetent myndighet uan-

sett må følge opp brenseloperatørens forpliktelser i forbindelse med utslippstillatelse, overvåking og rapportering av utslipp, verifisering av utslippsrapporter, samt opprettelse av driftskonto i klimakvoteregisteret.

Hvis Norge notifiserer og får innvilget et midlertidig unntak fra kvoteplikt for brenseloperatørene, i tråd med klimakvotedirektivets artikkel 30e nr. 3, vil ansvaret for kvoteoppkjøret i stedet ligge hos staten. At ansvaret for kvoteoppkjøret ligger hos staten betyr at staten får plikt til å skaffe til veie kvoter dersom utslippene i omfattede sektorer blir høyere enn mengden kvoter Norge får fordelt til auksjonering. Om de norske utslippene som omfattes av ETS2 derimot skulle bli lavere enn fordelte kvoter til auksjonering vil Norge kunne auksjonere bort overskuddet av kvoter som gjenstår etter at myndighetene har kansellert et antall kvoter tilsvarende Norges utslipp i ETS2. Et vilkår for midlertidig unntak fra kvoteplikt i tråd med artikkel 30e nr. 3 er at nasjonale CO₂-avgifter må overstige prisen på kvoter i ETS2 innenfor hele virkeområdet til ETS2. For at norske brenseloperatører skal kunne kvalifisere for et eventuelt unntak fra kvoteplikt, vil staten kunne få noe økte administrative kostnader knyttet til utvidelse av CO₂-avgiftens virkeområde og oppfølging av differansen mellom CO₂-avgift og kvotepris, siden ikke alle brenslere i ETS2 er dekket av CO₂-avgift i dag.

For brenseloperatørene, vil den største kostnaden være kjøp av klimakvoter tilsvarende utslippene fra forbrenning av fossilt og ikke-bærekraftig brensel som selges til sektorer i ETS2. Kostnaden vil variere med kvoteprisen, og denne vil være ukjent inntil kvotemarkedet etableres. Ved eventuelt unntak fra kvoteplikt vil den største kostnaden for brenseloperatørene være CO₂-avgift som er minst like høy som kvoteprisen.

ETS2 gir brenseloperatørene en økt administrativ byrde som følge av plikten til å overvåke og rapportere utslipp av klimagasser i tråd med bestemmelsene i MR-forordningen. Brenseloperatørene vil også få merkostnader bl.a. til gebyrer for ansvarlig myndighets saksbehandling. Deler av disse oppgavene er allerede fulgt opp i forbindelse med den delen av ETS2 som ble gjennomført i norsk rett i 2024.

Verifisering av utslippsrapportene, fra våren 2026, vil også gi brenseloperatørene en ny administrativ byrde ved å måtte fremlegge dokumentasjon for verifikatør. Brenseloperatørene må også betale for selve verifiseringen.

De administrative kostnadene vil utgjøre en større relativ byrde for mindre operatører.

Dersom brenseloperatørene vil nulltelle utslipp fra brensler med utslippsfaktor null vil det gi merarbeid i å beregne og dokumentere oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier. Brensler som ikke oppfyller krav til bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier i det reviderte fornybardirektivet behandles som om de er fossile under ETS2, og er derfor omfattet av kvoteplikt (se proposisjonens punkt 2.3.3 og 3.4.1). Data fra omsetningskravene i veitrafikk og «andre formål» (ikke-veigående kjøretøy) fra 2023 viser at mellom 50 og 60 prosent av omsatte volum biobrensler per i dag ikke kan dokumentere at de kan oppfylle kravene for nulltelling i ETS2, som er strengere enn i dagens nasjonale lovgivning.

ETS2 vil også innebære nye plikter for aktører som tilbyr brensler som i dag ikke er ilagt særavgifter. De fleste brensler omfattet av ETS2 er ilagt særavgifter, men ikke alle. Eksempelvis er koks, kull, biobrensler, propylen, smøremidler og tilsetningsstoffer ikke CO₂-avgiftspliktige. Flytende biobrensler ilegges imidlertid veibruksavgift når de brukes til veigående kjøretøy. Det kan også være andre brensler som omfattes av ETS2 som ikke er omfattet av avgiftsplikt. Som følge av forskjeller mellom ordlyden i EUs klimakvotedirektiv og det norske særavgiftsregelverket vil det være behov for en grundigere analyse for å få en fullstendig oversikt over brensler som er omfattet av ETS2, men ikke ilagt avgifter.

For sluttbrukere forventes økte brenselkostnader som følge av at brenseloperatørene vil sende sine økte kostnader videre til sluttbrukere (husholdninger, bedrifter og det offentlige). Nettovirkningen på brenselprisen som følge av ETS2 vil derfor måtte sees i sammenheng med eventuelle endringer i andre virkemidler, herunder CO₂-avgiften. Som følge av at kvoteprisen bestemmes av markedet, vil kvoteplikten sannsynligvis gi en mer varierende CO₂-pris over tid sammenliknet med dagens situasjon. Dette kan få brenselprisene til å variere mer enn de gjør i dag. CO₂-avgiften fastsettes derimot årlig av Stortinget og er i utgangspunktet på samme nivå gjennom hele året. Samtidig er det andre forhold, som f.eks. oljepris, som i større grad påvirker prisen på brenslene og som gjør at brenselprisen varierer allerede i dag.

Fordi verken kvoteprisene eller prisvolatiliteten (svingninger i pris) blir kjent før kvotemarkedet er etablert, er det ikke grunnlag for å vite verken økning eller variasjon i brenselprisen per nå. Det er heftet stor usikkerhet ved anslagene på mulig kvotepris. ETS2 inneholder en prismekanisme som tilfører et gitt antall kvoter i markedet hvis kvotepri-

sen overstiger 45 euro (2020-euro) i to måneder på rad før 2030. Hvis man inflasjonsjusterer og legger til grunn prisen på 45 euro (2020-euro), vil kvoteprisen tilsvare ca. 1,7 2025-kroner per liter diesel og 1,5 2025-kroner per liter bensin, forutsatt at kostnaden ved å kjøpe kvoter i sin helhet sendes videre til sluttbruker. Tar man utgangspunkt i de høyeste prisanslagene med en kvotepris på 200 2020-euro vil dette gi en økning i brenselpris på 7,49 kr/liter diesel og 6,54 kr/liter bensin i hele EU/EØS-området, slik regelverket foreligger nå. Den norske generelle CO₂-avgiften på mineralolje og bensin i 2025 er til sammenlikning på henholdsvis 3,79 og 3,25 kroner per liter.

For sluttbrukere av brensler som er ilagt særavgifter vil brenselprisen i stor grad være avhengig av Stortingets årlige fastsettelse av avgiftene. Operatører som tilgjengeliggjør brensler vil få økte utgifter i forbindelse med kjøp av kvoter, administrative kostnader og myndighetenes gebyrer, som forventes overført til sluttbruker i form av økt brenselpris.

En eventuell netto prisøkning (kvotepris og avgift) vil være en større byrde jo lavere inntekt husholdningen har, og jo mindre mulighet de har til å redusere forbruket av brensler som omfattes av kvoteplikt. Tilsvarende vil nye kostnader være mer krevende for små virksomheter med begrenset økonomisk kapasitet, marginal lønnsomhet og begrensede tilpasningsmuligheter.

4.2 «Ikke-CO₂ effekter»

Endringene i klimakvoteloven som følge av det nye kravet om at luftfartøysoperatører må overvåke og rapportere «ikke-CO₂ effekter», medfører ikke i seg selv vesentlige konsekvenser, da lovendringene kun legger til rette for å kunne stille krav knyttet til «ikke-CO₂ effekter» i forskrift, i tillegg til krav knyttet til utslipp av klimagasser.

Krav til overvåking og rapportering av «ikke-CO₂ effekter» er tatt inn i ny endringsforordning (EU) 2024/2493 til forordning 2018/2066 om overvåking og rapportering (MR-forordningen). Endringsforordningen ble vedtatt i EU 23. september 2024, og er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen. Det oppdaterte regelverket vil innebære innføring av regler som får noen administrative og økonomiske konsekvenser for luftfartøysoperatører og myndigheter. Operatørene må blant annet utarbeide en overvåkingsplan, en årlig utslippsrapport, og ta i bruk nye IT-verktøy. Utslippsrapporten må også verifiseres. Konsekvensene er beskrevet i forbindelse med høring

av endringer i klimavoteforskriften etter at oppdatert MR-forordning med krav til «ikke-CO₂ effekter» ble vedtatt i EU (Miljødirektoratets høring 2024/7946).

Krav til verifikasjon av «ikke-CO₂ effekter» er planlagt tatt inn i EU-regelverket gjennom endring

av forordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører (AV-forordningen) våren 2025. Endringene i AV-forordningen vil også måtte innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett.

5 Merknader til lovforslaget

Til § 1

Formålsbestemmelsen i klimakvoteloven § 1 første ledd foreslås endret ved at formuleringen «begrense utslippene av klimagasser» i første ledd endres til «begrense utslipp av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet». Videre erstattes ordet «klimagassutslipp» med «utslipp».

Denne utvidelsen av formålet med loven henger sammen med endringene i § 3 andre ledd hvor forskriftshjemmelen utvides for å gi hjemmel til å pålegge luftfartøysoperatører å overvåke og rapportere alle gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet, ikke bare nærmere definerte klimagasser. Se nærmere om bakgrunnen for forslaget i proposisjonens punkt 3.2.6.

Til § 2 a

Paragraf 2 a definerer de sentrale pliktsubjektene etter loven. Definisjonene i bestemmelsen er knyttet til pliktsubjektens utøvelse av ulike aktiviteter innenfor lovens virkeområde. De må derfor ses i sammenheng med § 3, som angir aktiviteter som omfattes av loven og gir kompetanse til å nærmere fastsette i forskrift hvilke aktiviteter, utslipp av klimagasser og aktører som helt eller delvis er omfattet av loven. Definisjonene i § 2 a inneholdt tidligere henvisninger til aktiviteter «som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3». Dette er imidlertid nå endret til aktiviteter «som omfattes av § 3». Dette gir en bedre lovteknisk løsning. Noen av definisjonene i § 2 a inneholdt også henvisninger til aktiviteter «som nevnt i forskrift i medhold av §§ 3 eller 3 a». Disse henvisningene er endret tilsvarende, slik at det i stedet vises til aktiviteter «som omfattes av §§ 3 eller 3 a».

Ordet «luftfartøyoperatør» i § 2 a andre ledd foreslås erstattet med «luftfartøysoperatør» med binde-s for å sikre samsvar med stavemåten som benyttes i andre deler av det norske klimakvoteregulativet.

Det foreslås et nytt fjerde ledd som definerer brenseloperatør. Den foreslåtte definisjonen viser til § 3 og må ses i sammenheng med forslaget om å utvide § 3 første ledd til å omfatte aktivi-

teten «tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk». Se merknad til § 3.

Dagens fjerde ledd foreslås flyttet til nytt femte ledd. I tillegg foreslås brenseloperatører lagt til i fellesbetegnelsen av «operatør» i nytt femte ledd, slik at alle bestemmelser som retter seg mot «operatører» også omfatter brenseloperatører. Sammen med endringen i § 3 første ledd medfører denne endringen at det i kraft av forskriftshjemlene i §§ 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16 a, 16 b, 17, 17 a, 18 og 19 kan gis regler som får anvendelse overfor brenseloperatører.

Til § 3

Det følger av § 3 at klimakvotelovens materielle virkeområde gjelder for angitte aktiviteter som er omfattet av EUs klimakvotesystem. Henvisningen til klimakvotesystemet markerer et skille mellom virkeområdet for §§ 3 og 3 a. Sistnevnte gjelder for utslipp fra aktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem.

Første ledd i § 3 foreslås utvidet til å omfatte aktiviteten «tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk». På den måten vil lovens forskriftshjemler gi hjemmel til å gjennomføre reglene som omhandler ETS2, herunder kvoteplikt. Det er redegjort nærmere for aktiviteter og utslipp som omfattes av ETS2 i proposisjonens punkt 2.3.3. Tilføyselsen av den nye aktiviteten skjer ved at første ledd deles i to bokstaver.

I § 3 andre ledd foreslås det for det første at formuleringen «utslipp av klimagasser» endres til «utslipp av gasser og partikler som kan påvirke klimaet». Bakgrunnen for forslaget er at det skal kunne gis forskrift som pålegger luftfartøysoperatører å overvåke og rapportere andre gasser og partikler som kan påvirke klimaet, som ikke omfattes av begrepet klimagasser. Se nærmere om bakgrunnen for forslaget i proposisjonens punkt 3.2.6. Det foreslås også en rent språklig endring. Ordet «aktører» er flyttet til før ordet «utslipp» for bedre flyt i setningen.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd. Ordet «luftfartøyoperatører» foreslås erstattet

med «luftfartøysoperatører». Endringen er rent språklig, se også merknad til § 2 a andre ledd.

Til § 4 a

I § 4 a om utslippstillatelse og krav til godkjent overvåkingsplan foreslås det å ta inn ordene «og for brenseloperatører» i første punktum. Dermed vil det fremgå tydelig av klimakvoteloven at brenseloperatører må ha tillatelse etter forurensningsloven § 11 på lik linje med anlegg i industri og kraftproduksjon. Kravet om tillatelse for anlegg følger også av forurensningsloven § 7, jf. § 11 andre ledd.

I annet punktum endres «luftfartøyoperatør» til «luftfartøysoperatør». Endringen er rent språklig, se også merknad til § 2 a andre ledd.

Til § 11

I § 11 foreslås det to språklige endringer. For det første foreslås det at ordet «registeret» i andre ledd første punktum og andre ledd andre punktum endres til «klimakvoteregisteret». For det andre foreslås det at ordet «kvoteregisteret» i tredje ledd endres til «klimakvoteregisteret». Endringene gjør at det gjennomgående er samme begrep som benyttes for å beskrive klimakvoteregisteret i loven. Forslagene endrer ikke bestemmelsens materielle innhold.

Til § 12

I § 12 foreslås endringer i lovens første og tredje ledd som følge av at fristen for å svare kvoter til oppgjør er en annen i ETS2 sammenlignet med ETS1. Det er nærmere omtalt i proposisjonens punkt 3.2.5.

De foreslåtte endringene går ut på at angivelsen av datoen for oppgjørspått i første ledd første punktum fjernes. Første punktum begrenses dermed til å generelt fastsette oppgjørspått for operatører både i ETS1 og ETS2.

Samtidig flyttes oppgjørspått for anleggs-, luftfartøys- og skipsoperatører, som er omfattet av ETS1, til et nytt annet punktum. Oppgjørspått for brenseloperatører, som er omfattet av ETS2, angis i et nytt tredje punktum. For brenseloperatørene er oppgjørspått 31. mai hvert år. Fristen gjelder først fra året etter at brenseloperatørene får ansvar for kvotepliktige utslipp med hjemmel i § 4.

I tillegg foreslås det en rent språklig endring, ved at ordet «registeret» i første ledd første punktum endres til «klimakvoteregisteret». Endringen bidrar til at det gjennomgående er det samme

begrepet som er benyttet for å beskrive klimakvoteregisteret i loven.

Det foreslås også endringer i tredje ledd, som følge av at det er ulike oppgjørspått i ETS1 og ETS2. Bestemmelsen gir regler om ny oppgjørspått for operatører som ikke har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen innen fristen i første ledd. Disse må plassere kvoter på angitt oppgjørskonto svarende til underskuddet innen en ny frist i det påfølgende året. For brenseloperatører foreslås det at denne fristen settes til 1. juni i det påfølgende året. Endringen gjør at brenseloperatører som ikke har gjort opp kvoteplikten i tide får en ny oppgjørspått med tilsvarende lengde som for operatører i ETS1.

Til § 14

Det foreslås flere endringer i § 14. I overskriften foreslås det at ordet «utslippsrapportering» erstattes av «rapportering». I første ledd foreslås det at formuleringen «utslipp av klimagasser» endres til «utslipp». Det foreslås også et nytt andre punktum i § 14 andre ledd om at det kan fattes forskrift og enkeltvedtak om overvåking og rapportering av *effektene* på klimaet fra utslipp av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet.

Endringene foreslås fordi luftfartøysoperatører som omfattes av EUs klimakvotesystem, vil måtte rapportere foregående års utslipp av andre gasser og partikler som kan påvirke klimaet. Disse utslippene omfattes ikke av begrepet «klimagasser». I tillegg må luftfartøysoperatørene rapportere effektene på klimaet av disse utslippene. Se nærmere om bakgrunnen for endringene i proposisjonens punkt 3.2.6.

Til § 15

I § 15 første ledd første punktum foreslås det å ta ut ordene «av klimagassutslipp». Endringen foreslås fordi de utslippsrapportene som luftfartøysoperatører som omfattes av EUs klimakvotesystem vil måtte levere etter § 14 ikke kun vil inneholde klimagassutslipp, men også utslipp av andre gasser og partikler som kan påvirke klimaet. Bakgrunnen for disse endringene er nærmere omtalt i punkt 3.2.6.

Til § 17

§ 17 om suspensjon av retten til å overføre kvoter foreslås endret som følge av at fristen for å svare kvoter til oppgjør er en annen i ETS2 sammenlignet med ETS1. Retten til å overføre kvoter skal

suspenderes fra og med påfølgende dag dersom en brenseloperatør ikke har levert utslippsrapport for foregående rapporteringsår, som er verifisert som tilfredsstillende, innen 30. april. Denne særlige fristen for brenseloperatører foreslås inn tatt i § 17. Bakgrunnen for endringen er redegjort nærmere for i proposisjonens punkt 3.2.5.

I tillegg foreslås det at datoen for anleggs-, luftfartøys- og skipsoperatører endres til 31. mars for å speile fristen i klimakvotedirektivet. Tidligere var denne satt til 1. april, noe som forskøv datoen med ett døgn sammenlignet med klimakvotedirektivet.

Det foreslås videre en ren språklig endring, ved at ordet «kvoteregisteret» endres til «klimakvoteregisteret». Endringen foreslås slik at det gjennomgående benyttes samme begrep i loven for å beskrive klimakvoteregisteret.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i klimakvoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimakvotesystem m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i klimakvoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimakvotesystem m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i klimakvoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimakvotesystem m.m.)

I

I lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

Formålet med denne loven er å begrense utslipp av *gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet*, på en kostnadseffektiv måte gjennom å overvåke og rapportere *utslipp* og å delta i internasjonale systemer for utslippsreduksjoner.

§ 2 a skal lyde:

§ 2 a (*definisjoner*)

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

Med *luftfartøysoperatør* menes den som drifter et luftfartøy hvor det utføres luftfartsaktiviteter som omfattes av §§ 3 eller 3 a, eller eieren av luftfartøyet hvis den som drifter fartøyet, er ukjent eller ikke identifisert av eieren.

Med skipsoperatør menes eier av skip med aktivitet som omfattes av §§ 3 eller 3 a, eller enhver annen organisasjon eller person som har overtatt ansvaret for den tekniske driften av skipet fra eieren, og som er opplyst å være driftsansvarlig i skipets sikkerhetsstyrings sertifikat, jf. skips-sikkerhetsloven § 7 tredje ledd bokstav b.

Med *brenseloperatør* menes enhver fysisk eller juridisk person som utfører aktiviteten tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk som omfattes av § 3.

Med operatør menes anleggsoperatør, *luftfartøysoperatør*, *skipsoperatør* og *brenseloperatør*.

§ 3 første og andre ledd skal lyde:

Loven gjelder følgende aktiviteter som er omfattet av EUs klimakvotesystem:

- a. aktiviteter i anlegg, luftfart og maritim transport
- b. tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk.

Kongen kan gi forskrift om hvilke aktiviteter, *aktører og utslipp av gasser og partikler som kan påvirke klimaet*, som helt eller delvis er omfattet av loven.

§ 3 nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd

§ 3 nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

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

§ 4 a skal lyde:

§ 4 a (*tillatelse og krav til godkjent overvåkingsplan*)

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

§ 11 andre og tredje ledd skal lyde:

Kongen utpeker en ansvarlig myndighet for opprettelse og drift av *klimakvoteregisteret*. Kongen kan gi forskrift om utformingen og driften av *klimakvoteregisteret*. Dette omfatter bestemmelser som innskrenker adgangen til å overføre kvoter, dersom dette er nødvendig i henhold til Norges folkerettslige forpliktelser.

Offentlige myndigheter har rett til å få tilgang til opplysninger fra *klimakvoteregisteret* i den utstrekning dette er nødvendig for å fremme deres oppgaver i eller i medhold av lov.

§ 12 første ledd skal lyde:

En operatør med ansvar for kvotepliktige utslipp skal hvert år overføre et antall kvoter som svarer til kvoteplikten etter § 4, til en nærmere angitt oppgjørskonto i *klimakvoteregisteret*. For *anleggs-, luftfartøys- og skipsoperatører* er den årlige oppgjørfristen 30. september. For *brenseloperatører* er den årlige oppgjørfristen 31. mai.

§ 12 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal *anleggs-, luftfartøys- og skipsoperatører* innen 1. oktober og *brenseloperatører* innen 1. juni året etter at oppgjøret skulle ha funnet sted, plassere kvoter på den angitte oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året.

§ 14 skal lyde:

§ 14 (*overvåking og rapportering*)

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

Kongen kan gi *forskrift eller* treffe enkeltvedtak om overvåking og rapportering, blant annet om hva som skal *rapporteres, hvordan utslippene skal beregnes eller måles og om overvåking og rapportering av effektene på klimaet fra utslipp av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet*.

§ 15 første ledd første punktum skal lyde:

Klimakvotemyndigheten skal kontrollere *rapportering etter § 14*.

§ 17 skal lyde:

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

Dersom en *anleggs-, luftfartøys- eller skipsoperatør* ikke innen 31. mars, eller en *brenseloperatør* ikke innen 30. april, det enkelte år har rapportert sine utslipp i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av § 14, skal klimakvotemyndigheten suspendere vedkommende fra retten til å overføre kvoter i *klimakvoteregisteret* fram til tilfredsstillende rapportering foreligger.

II

Loven trer i kraft straks.
