

Miljødirektoratet

Deres ref.: 2025/11932

Deres dato: 05.06.2025

Vår ref.: 2801/2025

Vår dato: 04.09.2025

Drivkraft Norges innspill til høring om endringsforslag av klimakvoteforskriften om kvoteplikt i ETS2

Vi viser til Miljødirektoratets brev av 5 juni 2025, vedlagt utkast til forskrift om endring i klimakvoteforskriften og tilhørende høringsnotat. Drivkraft Norge er bransjeforeningen for selskaper som omsetter flytende drivstoff og energi i Norge. Våre medlemmer utgjør om lag 95 % av både hurtiglademarkedet og drivstoffmarkedet i Norge.

Kort om høringen

Stortinget [vedtok](#) nylig en utvidelse av klimakvoteloven for å omfatte klimagassutslipp fra forbrenning av brensel i veitransport, bygg og andre utvalgte sektorer i Norge (ETS2). Loven gir tilstrekkelig hjemmel til å gjennomføre alle klimakvotedirektivets regler for ETS2 i Norge.

Miljødirektoratet foreslår i denne høringen ulike endringer i klimakvoteforskriften med hjemmel i den utvidede klimakvoteloven. Forskriftsendringene består av å ta inn i norsk rett regler fra klimakvotedirektivet. Forslaget er en del av Norges gjennomføring av EUs endringsdirektiv av klimakvotedirektivet (EU) 2023/959.

Oppsummering av Drivkraft Norges innspill

Drivkraft Norge støtter det overordnede målet om å redusere klimagassutslippene i Norge og anerkjenner behovet for å inkludere nye sektorer i kvotesystemet. Samtidig ønsker vi å påpeke noen viktige hensyn knyttet til gjennomførbarhet og forutsigbarhet for brenseloperatører.

Kort oppsummert anbefaler vi å:

- Søke om unntak for kvoteplikt i Norge for 2027-2030
- Utvide virkeområdet for ETS2 i Norge til flere sektorer
- Utsette plikten om å identifisere hvilke kunder som omfattes av ETS2 til spørsmål om unntak og virkeområde er avklart
- Raskt avklare forholdet mellom ETS2 kvotepris og CO₂-avgiften i Norge
- Fjerne krav om rapportering av gjennomsnittlig kvotekostnad som overføres til forbruker
- Vurdere konsekvensene av å innføre ETS2 i Norge på nytt

Norge bør søke om unntak for kvoteplikt i rapporteringsårene 2027-2030

I høringsnotatet foreslår Miljødirektoratet en forskriftshjemmel for departementet for å kunne fastsette regler om unntak fra kvoteplikt for rapporteringsårene 2027-2030. Hjemmelen vil bli aktuell dersom Norge ønsker å benytte seg av direktivets unntaksmulighet.

Drivkraft Norges medlemmer ville helst sett at det allerede nå var avklart om det blir mulig med unntak i 2027-2030, og ikke bare at det etableres en mulighet for dette. Prinsipielt sett støtter vi likevel at det etableres en mulighet for et unntak.

Høringsnotatet trekker fram en rekke usikkerheter knyttet til hvordan en unntaksregel vil fungere. Vi mener det er viktig å få avklaringer om blant annet den utfordrende tidslinjen og andre usikkerheter så tidlig som mulig. Vi stiller spørsmål ved vurderinger om at et kollektivt unntak for brenseloperatørene ikke er mulig og ber om at denne muligheten undersøkes ytterligere.

Et individuelt unntak for kvoteplikt vil gi en betydelig usikkerhet for brenseloperatørene knyttet til kjøp av kvoter, nivå på CO₂-avgift og ESAs godkjenning. Vi vil derfor advare mot en søknadsbasert, individuell unntaksordning. Dette vil skape større usikkerhet og en vesentlig administrativ byrde for bransjen. Vi mener et unntak fra kvoteplikt bør kunne utformes slik at alle brenseloperatører behandles likt.

Norge bør utvide virkeområdet til ETS2 på samme måte som i flere EU-land

EU ETS direktivet åpner for at land kan utvide virkeområdet for ETS2 til sektorer som jernbane, fritidsbåter, landbruk, skogbruk og fiske. Det framgår av høringsnotatet at Miljødirektoratet ikke foreslår forskriftsendringer som tilrettelegger for utvidelse av virkeområdet til ETS2 for å gjelde flere utslippssektorer i Norge.

Drivkraft Norge mener det er viktig at forskriftsendringen tilrettelegger for en mulig utvidelse av virkeområdet på samme måte som det foreslås en hjemmel for mulig unntak. For brenseloperatørene er det en stor fordel med en slik utvidelse, da dette vil lette arbeidet med å definere om sluttbrukerne av brenselet er omfattet av ETS2. En utvidelse av virkeområdet vil også medføre at større deler av økonomien blir stilt ovenfor prising av utslipp av klimagasser.

Sluttbrukere i sektorene som i utgangspunktet ikke er dekket av ETS2 vil ofte ha en sammenblanding av virksomhet som er kvotepliktige og som ikke er det. Slike aktører kjøper i stor grad drivstoffet under ett, og det er ikke mulig for brenseloperatørene å skille mellom de ulike formålene drivstoffet skal brukes til. Det er f.eks. mange i landbruket i Norge som bruker sin maskinpark også til bygg og anleggsvirksomhet og snørydding, men som har kjøpt inn drivstoff til en og samme tank på gården. En brenseloperatør kan derfor ikke verifisere bruksområder for drivstoffet som er solgt.

Kravet om å identifisere hvilke kunder som omfattes av ETS2 bør utsettes

Reglene om rapportering pålegger brenseloperatørene allerede fra rapporteringen for 2025 å definere hvilke kunder som ikke omfattes av ETS2. Dette er en stor administrativ byrde for operatørene, da de blant annet må be kundene sende inn egenerklæringer i tillegg til å håndtere at kundene må finne ut hvilken CRF-kode som er relevant for dem.

Drivkraft Norge mener det er urimelig at brenseloperatørene skal pålegges å gjennomføre denne oppgaven før Norge har tatt stilling til om det skal søkes om å utvide virkeområdet til ETS2 i Norge eller søke unntak fra ETS2 i perioden 2027-2030. Vi mener derfor at det bør gis unntak fra kravet om å definere hvilke CRF koder kundene til brenseloperatørene tilhører, før dette er avklart.

Vi vil i tillegg nevne at hvis regelverket medfører en stor administrativ byrde ved å tilby drivstoff til sektorer der bruken er uklar, kan det over tid føre til at brenseloperatører trekker seg ut fra en eller flere sektorer. Dette kan i praksis bety at regelverket er konkurransehemmende.

Forholdet mellom ETS2 kvotepris og CO₂- avgift må avklares raskt

I dag er utslippene som omfattes av ETS2, også omfattet av CO₂-avgift. Hvorvidt kvoteplikten vil øke prisen på brenslene, vil derfor blant annet henge sammen med om det innføres endringer i CO₂-avgiften når kvoteplikten inntreffer. Vi mener der er viktig å tidlig avklare hvordan disse to virkemidlene skal fungere sammen for å kunne kommunisere mulige sluttbrukerpriser på brenselet.

Store svingninger i kvoteprisen kan føre til uforutsigbare kostnader som vanskelig kan overføres til sluttbruker på kort sikt. Vi vil derfor oppfordre norske myndigheter til å støtte etableringen av mekanismer som gir forutsigbarhet i kvoteprisen, i forbindelse med revisjonen av Market Stability Reserve (MSR).

Krav om rapportering av gjennomsnittlig kvotekostnad som overføres til forbruker bør fjernes

På side 7 i høringsnotatet vises det til jf. artikkel 30f (3) i endringsdirektivet der det framgår at innen 30. april 2028 og årlig frem til 30. april 2030 skal brenseloperatørene under ETS2 rapportere gjennomsnittlig årlig andel av kvotekostnad som overføres til forbruker.

Prisen til forbruker endres løpende av en rekke faktorer, blant annet internasjonale brenselpriser, konkurranse mellom aktørene og fraktmarkedet for brenslar. Brenseloperatøren sitter igjen med en margin tilsvarende pris på produktene som er solgt minus kostnader relatert til produktet, herunder kvotekostnad. Kvotekostnaden vil derfor bli en av mange kostnader for å få produktene frem til sluttkunden.

Vi frykter at en rapportering fra hvert enkelt selskap på gjennomsnittlig kvotekostnad som overføres til forbruker vil kunne innebære rapportering av konkurransesensitiv informasjon. Vi ber om at denne problemstillingen løftes overfor ESA og konkurransemyndighetene.

Samlede konsekvenser av ETS2 for brenseloperatørene

I kapittel 5 i høringsnotatet framgår det at som følge av kvoteplikt, vil brenseloperatører stå ovenfor økte kostnader tilsvarende prisen de må betale for kjøp av kvoter. Det framgår videre at brenseloperatørenes kostnader til kvoter i stor grad bør ses på som en samfunnsøkonomisk omfordelingsvirkning, ved at kostnaden for operatørene motsvares av at en stor andel går som inntekt til staten, som delvis vil gå til å finansiere det sosiale klimafondet.

Etter Drivkraft Norges syn er dette en noe feil framstilling av konsekvensene av innføringen av kvoteplikt. Konsekvensene for brenseloperatørene er i hovedsak knyttet til økte kostnader som følge av den vesentlige administrative byrden som en kvoteplikt innebærer.

De samlede merkostnader ved regelendringene vil mest sannsynlig, som høringsnotatet for øvrig påpeker, videreføres til sluttkundene ved økte priser på drivstoffprodukter som brukes av sektorene som faller inn under ETS2. Den samfunnsøkonomiske omfordelingen er med dermed en overføring fra sluttbrukere av kvotepliktig brensel til staten.

Når det gjelder konsekvenser for brenseloperatørene vil vi særlig trekke fram følgende utfordringer som vil kreve ressurser hos operatørene.

- Økte administrative kostnader, herunder økt bemannings- og kompetansebehov, som følge av dokumentasjon- og rapporteringsplikt under ETS2
- Kostnader for verifikasjon av utslippsrapporter
- Økt ressursbruk for å håndtere kunder, både som følge av behov for mer informasjon fra sluttbrukere av brensel og som følge av merarbeid ved verifikasjon av om brenselet som selges går til kvotepliktig formål
- Økte finansielle kostnader og økt risikoeksponering som følge av krav til å kjøpe kvoter i et marked der kvoteprisene eller prisvolatiliteten er svært usikker /ukjent

Det er behov for å vurdere konsekvensene av å innføre ETS2 i Norge på nytt

Vi registrerer at innføringen av ETS2 er under debatt i EUs medlemsland. Flere medlemsland i EU har nå sendt et [felles brev](#) til EU-kommisjonen med forslag til tiltak som vil kunne bidra til en mer forutsigbar og rettferdig implementering av kvotesystemet. Vi mener dette er viktige signaler og oppfordrer norske myndigheter til å tilpasse innføringen av ETS2 i Norge til hva som skjer i EU.

Samlet sett opplever Drivkraft Norges medlemmer innføringen av ETS2 som svært krevende. Som nevnt skaper de administrative og finansielle byrdene, i tillegg til usikkerhetene knyttet til den praktiske gjennomføringen store bekymringer. Vi vil derfor oppfordre Miljødirektoratet til å gjennomføre en ny vurdering av konsekvensene av å innføre ETS2 i Norge, herunder å vurdere alternative løsninger.

Våre medlemmer er fornøyd med hvordan dagens prising av CO₂ utslipp fra fossile brensel løses ved å ilegge en CO₂- avgift. Et alternativ kan være at Norge løser sine forpliktelser knyttet til ETS2 ved at myndighetene tar ansvaret for å kjøpe inn ETS2-kvoter tilsvarende de nasjonale utslippene i sektorene som omfattes. Dette kan finansiere en tilpasset CO₂-avgift.

Til slutt vil vi understreke at vi setter pris på at dere legger til rette for en åpen og inkluderende høringsprosess. Vi er stillet gjerne på et møte for å utdype våre innspill og er tilgjengelig for videre dialog om konsekvenser av implementeringen av ETS2 for norske brennselsoperatører.

Med vennlig hilsen

Kristin Bremer Nebben
[Drivkraft Norge](#)