

Høring av forslag til endringer i klimakvoteforskriften

Innhold

1. Innledning	5
2. Bakgrunn for forslaget	6
2.1 Bakgrunn fra EU	6
2.2 Status for EØS-prosessen og plan for nasjonal gjennomføring.....	7
3. Hovedinnholdet i de nye reguleringene fra EU	8
3.1 Forordning om endring av tildelingsforordningen	8
3.1.1 Innledning	8
3.1.2 Tildeling til forbruk av elektrisitet	9
3.1.3 Nye vilkår for full tildeling av kvoter	9
3.1.4 Reduksjon i tildeling for sektorer omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM)	12
3.1.5 Økt tildeling til gjenvinning av varme	13
3.1.6 Særuntak for bruk av felleseuropeisk korreksjonsfaktor	13
3.1.7 Historisk aktivitetsnivå – fra gjennomsnitt til median	14
3.1.8 Endring i metoder for å bestemme historisk aktivitetsnivå for enkelte utslippsstandarder for produkt.....	14
3.1.9 Endring i definisjonene og systemgrensene for noen utslippsstandarder	14
3.1.10 Faktor for beregning av tildeling til en delinstallasjon med prosessutslipp....	14
3.1.11 Sammenslåing av delinstallasjoner	15
3.1.12 Særregel for sammenslåing/oppsplitting av anlegg oppheves.....	15
3.1.13 Nedleggelse – retten til å få utdelt vederlagsfrie kvoter opphører dagen etter nedleggelse	15
3.1.14 Endrede krav til søknad om tildeling.....	15
3.1.15 Nye krav til tilbakelevering av kvoter	16
3.1.16 Ulik ikrafttredelse	16
3.1.17 Tildelingsregler som er under utvikling i EU.....	16
3.2 Klimanøytralitetsforordningen	17
3.2.1 Innledning.....	17
3.2.2 Form og innhold i klimanøytralitetsplanen	17

3.2.3 Historiske utslipp i klimanøytralitetsplanen	17
3.2.4 Beskrivelser og krav til mål, milepæler, delmål og delmilepæler	18
3.2.5 Øvrig innhold i klimanøytralitetsplanen.....	18
3.2.6 Inndeling av tiltak og investeringer	18
3.3 Forordning om endring av AV-forordningen.....	19
3.3.1 Innledning.....	19
3.3.2 Endringer relatert til anlegg.....	19
3.3.3 Endringer relatert til luftfart	20
3.3.4 Endringer relatert til ETS 2	20
3.3.5 Andre endringer.....	22
4. Miljødirektoratets vurderinger og forslag til endringer av dagens regelverk	22
4.1 Overordnet om regelverksforslaget.....	22
4.2 Endringer i klimakvoteforskriften kapittel 2 om overvåking, rapportering, verifikasjon og akkreditering	23
4.3 Endringer i klimakvoteforskriften kapittel 4 om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030 til anlegg.....	23
4.4 Endringer i klimakvoteforskriften kapittel 9 om gebyr	30
5. Konsekvenser av forskriftsendringene	30
5.1 Oppsummering av konsekvensene.....	30
5.2 Forordning om endring av tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen.....	31
5.2.1 Konsekvenser for næringslivet.....	32
5.2.2. Konsekvenser for myndighetene.....	37
5.3 Forordning om endring av AV-forordningen.....	38
5.3.1 Konsekvenser for næringslivet.....	38
5.3.2 Konsekvenser for verifikatører.....	38
5.3.3 Konsekvenser for myndighetene	39
5.3 Innføring av gebyr for behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk.....	39
6. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring.....	39

1. Innledning

Miljødirektoratet foreslår endringer i kapittel 2, 4 og 9 i forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften). Forslaget innebærer at tre forordninger gjennomføres i norsk rett: endringsforordning (EU) 2024/873 om endringer i forordning (EU) 2019/331 (tildelingsforordningen), forordning (EU) 2023/2441 om klimanøytralitetsplaner, og endringsforordning (EU) 2024/1321 om endringer i forordning (EU) 2018/2067 (AV-forordningen).

Forordningene oppdaterer regelverket om vederlagsfri tildeling av kvoter til anlegg i industri- og kraftproduksjon, og regelverket for verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører under EUs klimakvotesystem. Reglene om vederlagsfri tildeling av kvoter til industrianlegg endres slik at de i enda større grad enn før stimulerer til grønn omstilling. Blant de mest sentrale forslagene er at anlegg kan få tildeling til forbruk av elektrisitet og at det fastsettes utfyllende vilkår for full tildeling av kvoter, inkludert krav til form og innhold for klimanøytralitetsplaner.

For verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører foreslås det en rekke endringer, herunder i reglene for verifikasjonsbesøk, undersøkelser av operatørs dokumentasjon på bruk av biomasse og hva verifikatør skal undersøke relatert til energieffektivisering under tildelingsforordningen. Miljødirektoratet foreslår i tillegg å innføre en bestemmelse om at det skal kreves gebyr for behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk etter AV-forordningen artikkel 34a.

For anleggsoperatører som ønsker å søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 vil forslaget medføre økte administrative og økonomiske konsekvenser sammenlignet med någjeldende regler. Tildelingsreglene strammes inn, noe som vil medføre lavere tildeling. For anlegg som får tildeling for forbruk av elektrisitet vil imidlertid tildelingen kunne øke sammenlignet med tildelingen i perioden 2021–2025. Som følge av endringene vil også anlegg uten utslipp kunne søke om tildeling. Selv om det medfører en administrativ byrde for disse anleggene å søke om tildeling, vil oppsidene med tildeling være mye større. I og med at disse anleggene ikke har utslipp de må levere kvoter for, vil de kunne selge alle sine kvoter i markedet.

For anlegg som omfattes av krav til klimanøytralitetsplaner, vil den administrative byrden være større enn tidligere. For verifikatører som verifiserer tildelingssøknader, forventer vi også økt administrativ byrde som følge av endringene i regelverket, men at dette prises inn i verifikasjonsarbeidet som anleggsoperatørene må betale for og dermed kan gi økte inntekter for verifikatørene. Forslaget vil også innebære en økt administrativ byrde for Miljødirektoratet som skal behandle tildelingssøknader, tolke regelverket og veilede aktørene.

Ut over endringene som gjelder tildeling, vil øvrige endringer i AV-forordningen blant annet gi en økt administrativ og økonomisk byrde for operatører for avfallsforbrenningsanlegg og brenseloperatører under ETS 2, som må kunne fremlegge dokumentasjon for verifikatører som verifiserer utslippsrapporter. Verifikatører som ønsker å tilby verifikasjonstjenester for brenseloperatører under ETS 2 vil måtte påregne en administrativ byrde ved å søke om utvidet akkreditering, men vil også kunne få økte inntekter fra verifikasjonsarbeid så snart

akkrediteringen er på plass. For luftfartøysoperatører vil forenklinger knyttet til verifikasjonsbesøk kunne redusere kostnader knyttet til verifikasjon noe, men det må samtidig også påregnes at kostnadene kan øke relatert til verifikasjon av bruk av bærekraftige biobrensler sammenlignet med någjeldende regler.

Fristen for å søke om vederlagsfri tildeling for perioden 2026–2030 for eksisterende anlegg var 30. mai 2024. Endringene i tildelingsforordningen ble først vedtatt 30. januar i EU og trådte i kraft 4. april. At regelverket trådte i kraft sent i EU har også betydning for vår gjennomføring i norsk rett. At endringene i regelverket ikke var gjennomført i norsk rett, og først sendes på høring etter søknadsfristen, kan blant annet ha skapt utfordringer og kostnader for aktørene som er berørt av regelverket. Konsekvensene behandles i større detalj i punkt 5 i høringsnotatet.

2. Bakgrunn for forslaget

2.1 Bakgrunn fra EU

EUs klimakvotesystem (EU ETS) er en sentral del av den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser fra industri, kraftproduksjon, luftfart og maritim transport. Systemet er rettslig forankret i direktiv 2003/87/EF (EUs klimakvotedirektiv) og flere underordnede rettsakter. Hovedprinsippet i EUs klimakvotesystem er at det settes et tak for de samlede lovlige utslippene i EU gjennom at et visst antall kvoter er tilgjengelige i et kvotemarked. Formålet med systemet er å skape insentiver til å redusere utslipp fra de kvotepliktige aktivitetene (som er listet opp i vedlegg 1 til EUs klimakvotedirektiv) i tråd med overordnede klimamål.

Gjennom direktiv (EU) 2023/958 av 10. mai 2023 ble deler av EUs klimakvotedirektiv knyttet til luftfart endret, herunder regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter og krav om rapportering av ikke-CO₂ effekter.

Gjennom direktiv (EU) 2023/959 av 10. mai 2023 om endring av EUs klimakvotedirektiv ble visse typer avfallsforbrenningsanlegg innlemmet i EUs klimakvotesystem fra 2024, i første omgang kun med forpliktelser til overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser. Direktivet etablerer også et eget kvotemarked for veitransport, bygninger og andre sektorer (ETS 2). Detaljerte krav for overvåking og rapportering av utslipp fra ETS 2 er regulert gjennom forordning (EU) 2023/2122 om endring av forordning (EU) 2018/2066 overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser (MR-forordningen). Endringsdirektivet innførte også utvidede vilkår for full tildeling av vederlagsfrie kvoter til industrianlegg.

Som følge av ovennevnte endringer i EUs klimakvotedirektiv og MR-forordningen, har EU-kommisjonen utarbeidet følgende tre rettsakter som vi med dette forskriftsforslaget foreslår gjennomføres i norsk rett gjennom endringer i klimakvoteforskriften:

- *Commission Delegated Regulation (EU) 2024/873 of 30 January 2024 amending Delegated Regulation (EU) 2019/331 as regards transitional Union-wide rules for harmonised free allocation of emission allowances* (forordning om endring av tildelingsforordningen)

- *Commission Implementing Regulation (EU) 2023/2441 of 31 October 2023 laying down rules for the application of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council as regards the content and format of climate-neutrality plans needed for granting free allocation of emission allowances* (klimanøytralitetsforordningen)
- *COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2024/1321 of 8 May 2024 amending Implementing Regulation (EU) 2018/2067 on the verification of data and on the accreditation of verifiers pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council* (forordning om endring av AV-forordningen)

2.2 Status for EØS-prosessen og plan for nasjonal gjennomføring

De tre rettsaktene er vurdert som EØS-relevante og forventes innlemmet i EØS-avtalen sommeren 2024. Miljødirektoratet har lenket til EUs høring av rettsaktene på våre nettsider. Rettsaktene er nå vedtatt i EU, så det er ingen mulighet til å påvirke innholdet i rettsaktene. Av hensyn til likebehandling innad i EUs klimakvotesystem vil det heller ikke være rom for norske tilpasninger eller unntak. Miljødirektoratets forslag til gjennomføring av rettsaktene i norsk rett innebærer derfor en harmonisering med EUs klimakvoteregulering, og ingen særnorske krav.

Direktiv (EU) 2023/958, direktiv (EU) 2023/959 og endringsforordning (EU) 2023/2122 til MR-forordningen ble vedtatt innlemmet i EØS-avtalen 30. desember 2023. De fleste bestemmelsene ble gjennomført i norsk rett 1. januar 2024 gjennom endringer i klimakvoteloven og -forskriften. Regler for ETS2 har gjennomføringsfrist 30. juni 2024, og er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett. Endringsforslag for å innta regler om overvåking og rapportering av utslipp fra brenseloperatører under ETS2 i klimakvoteforskriften ble sendt på høring den 20. mars 2024.¹ Disse bestemmelsene skal sikre korrekt overvåking og rapportering og at aktørene har nødvendige tillatelser i tråd med regelverket. Det er imidlertid også behov for lovendringer for å kunne gjennomføre hovedtyngden av ETS2-bestemmelsene i norsk rett, nærmere bestemt innføringen av kvoteplikt fra 2027. Disse bestemmelsene forventes gjennomført før sommeren 2025. Et forslag til nødvendige lovendringer er under utarbeidelse. Dette er etter den formelle gjennomføringsfristen i regelverket, men før de aktuelle bestemmelsene får praktisk betydning. Forsinkelsen i den nasjonale gjennomføringen skal følgelig ikke innebære materielle konsekvenser.

Reglene om verifikasjon og akkreditering innenfor det nye kvotesystemet ETS2 i endringsforordningen til AV-forordningen gjøres ikke gjeldende umiddelbart. Dette i påvente av nødvendig lovhjemmel i klimakvoteloven. Lovendring og etterfølgende endring av forskriften er som nevnt planlagt i første halvdel av 2025, i god tid før de første rapportene under ETS2 skal verifiseres våren 2026.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2024/mars-2024/forslag-til-endring-i-klimakvoteforskriften-for-a-innfore-regler-for-ets2/>

3. Hovedinnholdet i de nye reguleringene fra EU

3.1 Forordning om endring av tildelingsforordningen

3.1.1 Innledning

I fase 4 av EUs klimakvotesystem (2021–2030) er det to tildelingsperioder, 2021–2025 og 2026–2030. Forordning (EU) 2019/331 om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030 (tildelingsforordningen) gir detaljerte regler for hvordan tildeling av vederlagsfrie kvoter skal beregnes for ulike anlegg.

Forordning om endring av tildelingsforordningen følger opp endringene i EUs klimakvotedirektiv og fastsetter nye regler og endrer enkelte bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter i tildelingsforordningen. Med disse endringene skal tildelingsreglene i enda større grad enn før stimulere til grønn omstilling.

Det er ikke gjort større endringer i de overordnede rettslige rammene for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Det innebærer at tildelingen også for perioden 2026–2030 skal beregnes etter ulike delinstallasjoner (tildelingsmetoder) etter følgende hierarki:

- delinstallasjon med utslippsstandard for produkt
- delinstallasjon med utslippsstandard for varme/fjernvarme
- delinstallasjon med utslippsstandard for brensel
- delinstallasjon med prosessutslipp

Som tidligere må anleggsoperatørene dele anlegget inn i disse ulike delinstallasjonene når det søkes om tildeling. Det er det historiske aktivitetsnivået i hver av disse delinstallasjonene som skal ligge til grunn for beregning av tildelingen av vederlagsfrie kvoter til et anlegg.

Tildelingsforordningen gir regler for hvordan det historiske aktivitetsnivået og andre relevante data for tildelingen skal fastsettes for de ulike anleggene. For tildelingsperioden 2026–2030 skal det historiske aktivitetsnivået basere seg på perioden 2019–2023.

Endringene vil for noen anlegg påvirke historisk aktivitetsnivå i delinstallasjonene og hvordan anleggsoperatørene deler inn anlegget i delinstallasjoner. Noen anlegg vil få flere delinstallasjoner, som følge av at det innføres en CBAM-faktor eller som følge av endringer i reglene om sammenslåing av delinstallasjoner. Se mer om dette i punkt 3.1.4 og 3.1.11. Det introduseres også flere faktorer som tildelingen skal multipliseres med (CBAM-faktor, reduksjonsfaktor knyttet til nye vilkår for tildeling), samtidig som andre faktorer fjernes (faktor for veksling mellom brensel og elektrisitet).

For hver delinstallasjon beregnes tildelingen ved å multiplisere et historisk aktivitetsnivå i delinstallasjonene med relevant utslippsstandard, alternativt en reduksjonsfaktor i delinstallasjon med prosessutslipp, i tillegg til andre relevante faktorer. Andre relevante faktorer kan f.eks. være

karbonlekkasjefaktor, felleseuropeisk korreksjonsfaktor mm. Tildelingen til et anlegg er summen av tildelingen i hver delinstallasjon. EU-kommisjonen vil også foreslå endringer i forordning (EU) 2021/447 om reviderte utslippsstandarter for perioden 2021–2025 og bestemmelse (EU) 2021/927 om fastsettelse av en felleseuropeisk korreksjonsfaktor, som vil ha betydning for beregning av tildeling for perioden 2026–2030. Se nærmere omtale av de reglene som er under utvikling i punkt 3.1.17. Endringene i tildelingsforordningen er beskrevet nærmere i det følgende.

3.1.2 Tildeling til forbruk av elektrisitet

I någjeldende tildelingsforordning er forbruk av elektrisitet ikke berettiget tildeling av vederlagsfrie kvoter. For å gi incentiver til elektrifisering av anleggene, og dermed reduksjon i utslippene, er tildelingsforordningen endret slik at det nå gis tildeling for visse typer elektrisitetsforbruk, særlig til produksjon av varme:

- Forbruk av målbar varme produsert fra elektrisitet, se endring i definisjonen av delinstallasjon med utslippsstandard for varme i artikkel 2 nr. 3. Med målbar varme menes en netto varmestrøm som transporteres i rør eller kanaler.
- Forbruk av ikke-målbar varme produsert fra elektrisitet, se endring i definisjonen av delinstallasjon med utslippsstandard for brensel i artikkel 2 nr. 6. Med ikke-målbar varme menes varme som ikke transporteres i rør og kanaler. Det gis ikke tildeling til elektrisitet benyttet til direkte produksjon av mekanisk energi i denne delinstallasjonen.
- Forbruk av elektrisitet under ulike utslippsstandarter for produkt. Regelen om bruk av faktoren for veksling mellom brensel og elektrisitet ved beregning av tildeling for enkelte utslippsstandarter for produkt er som følge av dette fjernet, jf. endring i artikkel 22. Denne faktoren ble ved tildeling i perioden 2021–2025 brukt ved beregning av tildeling for følgende produkter: raffineriprodukter, EAF karbonstål, høylegert EAF-stål, jernstøping/støpejern, mineralull, gipsplater, sot, ammoniakk, dampkrakking, aromater, styren, hydrogen, syntesegass, etylenoksid/etylenglykol. Som følge av at kravet til bruk av faktor for veksling mellom brensel og elektrisitet er fjernet, er også definisjonene av de relevante utslippsstandarterne i vedlegg I punkt 2 endret.
- Forbruk av elektrisitet ved dampkrakking og produksjon av vinyl-klorid monomer (VCM). Regelen som regulerer hvordan tildeling beregnes for henholdsvis dampkrakking og produksjon av vinyl-klorid monomer (VCM) er endret, jf. endring i artikkel 19 og 22. I beregning av tildeling skal de anleggene som omfattes av disse artiklene ikke lenger benytte faktor for veksling mellom brensel og elektrisitet for å bestemme indirekte utslipp fra elektrisitet benyttet inn i prosessen. Videre så skal anlegg omfattes av artikkel 19 ikke lenger multiplisere totale varme importert fra anlegg omfattet av EUs klimakvotesystem med utslippsstandard for varme. Disse endringene følger av at artikkel 22 fjernes.

3.1.3 Nye vilkår for full tildeling av kvoter

I endringsdirektiv (EU) 2023/959 ble det tatt inn to nye vilkår for å få full tildeling, knyttet til energieffektiviserings tiltak og klimanøytralitetsplan, jf. EUs klimakvotedirektiv artikkel 10a nr. 1. Bestemmelsen er gjennomført i norsk rett i klimakvoteforskriften § 4-7b. Tildelingen reduseres med 20 prosent dersom ikke anbefalinger fra energirevisjonsrapport mv. eller krav i

klimanøytralitetsplan er oppfylt. I artikkel 1 nr. 12 i endringsforordningen til tildelingsforordningen er det tatt inn ytterligere bestemmelser knyttet til disse vilkårene, som både gjentar og supplerer artikkel 10a nr. 1 i EUs klimakvotedirektiv.

Krav til energieffektivisering

For anlegg som får krav til energieffektivisering, skal det gjennomføres en energirevisjon eller et sertifisert energiledelsessystem i henhold til krav gitt i klimakvoteforskriften § 4-7b og vedlegg 2, og anbefalingene fra disse må gjennomføres for at anlegget skal få full tildeling. Kravet gjelder ikke små eller mellomstore bedrifter, som definert i klimakvoteforskriften § 4-7b.

I tildelingsforordningen artikkel 22a nr. 1 bokstav a til f er det listet opp unntak fra kravet om at anbefalingene må følges opp. I tilfeller hvor anlegg oppfyller ett eller flere av disse unntakene skal ikke tildelingen til anlegget reduseres. Følgende unntak er gitt:

- a. Tilbakebetalingstiden til de anbefalte tiltakene overstiger tre år.
- b. Investeringskostnadene er uforholdsmessige. Med dette menes at investeringskostnadene overstiger 5 prosent av anleggets årlige omsetning eller 25 prosent av anleggets fortjeneste, eller at investeringskostnadene overstiger verdien på halvparten av tildelingen som anlegget eventuelt vil bli trukket.
- c. Andre tiltak med tilsvarende klimagassreduksjoner er gjennomført.
- d. Det foreslåtte tiltaket medfører ikke energisparing i anleggets industrielle prosess.
- e. Dersom det kreves spesifikke driftsforhold, inkludert planlagte og ikke-planlagte vedlikeholdsperioder, for å gjennomføre tiltak og disse driftsforholdene ikke har inntruffet enda.
- f. Anbefalingene i revisjonsrapporten eller i det sertifiserte energiledelsessystemet ble ikke gitt i løpet av de fire første årene i relevant basisperiode. For tildelingsperioden 2026-2030 er de fire første årene i basisperioden 2019-2022. Dette kravet gjelder derfor ikke for norske aktører for tildelingsperioden 2026-2030, se mer om dette i punkt 5.2.1.

I ny artikkel 22a nr. 2 stilles det krav til at operatører for anlegg som omfattes av vilkåret om energieffektivisering skal etablere en prosedyre for å implementere anbefalingene fra energirevisjonsrapporten eller det sertifiserte energiledelsessystemet. I ny artikkel 22a nr. 3 stilles det krav til at verifikatør skal sjekke at anbefalingene er gjennomført, eller at ett av vilkårene i artikkel 22a nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. Klimakvotemyndigheten skal, i henhold til ny artikkel 22a nr. 4, kun anse anbefalingene som gjennomført dersom operatøren kan godtgjøre at anbefalingene er gjennomført og dette er bekreftet av verifikatør.

Krav til klimanøytralitet

Reglene knyttet til kravet om klimanøytralitetsplan er angitt i artiklene 22b, 22d og 22e i den endrede tildelingsforordningen. Av artikkel 22a nr. 1 følger det at kravet knyttet til klimanøytralitetsplaner gjelder anlegg som:

- får tildeling i delinstallasjon med utslippsstandard for produkt, og

- har klimagassutslipp som er høyere enn 80-persentilen av den relevante utslippsstandarden for produkt i årene 2016 og 2017, dvs. at anlegget er blant de 20 prosent mest utslippsintensive i sin bransje

Tildeling til et anlegg som omfattes av kravet til klimanøytralitet reduseres *ikke* dersom følgende tre vilkår er oppfylt:

- a. Anleggsoperatøren har levert en klimanøytralitetsplan innen 30. mai 2024 sammen med søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 til klimakvotemyndigheten.
- b. Anleggsoperatøren har fått verifisert at mål og milepæler i klimanøytralitetsplanen er oppfylt innen 31. desember 2025, og hvert femte år deretter i tråd med reglene i artikkel 10b nr. 4 i EUs klimakvotedirektiv.
- c. Klimakvotemyndigheten har sjekket at klimanøytralitetsplanen er i tråd med klimanøytralitetsforordningen.

I ny artikkel 22b nr. 2 er det tatt inn et unntak om at kravet om å levere en klimanøytralitetsplan ikke gjelder dersom den aktuelle delinstallasjonen med utslippsstandard for produkt utgjør 20 prosent eller mindre av anleggets totale tildeling i perioden 2021–2025.

I ny artikkel 22b nr. 3 er det tatt inn et krav om at det skal utarbeides en klimanøytralitetsplan for anlegg som har en delinstallasjon for fjernvarme. I nytt vedlegg VIII oppgis det imidlertid at dette kravet kun gjelder Bulgaria, Tsjekkia, Latvia og Polen.

I ny artikkel 22b nr. 4 fremgår det at klimakvotemyndigheten innen 30. september 2024 skal sjekke at formatet og innholdet til klimanøytralitetsplanen er i tråd med kravene i klimanøytralitetsforordningen.

I ny artikkel 22d stilles det krav om at anleggsoperatørene jevnlig skal evaluere om klimanøytralitetsplanen er effektiv og bidrar til tilstrekkelige utslippskutt slik at mål og milepæler i planen nås. Dersom målene og milepælene oppdateres, må anleggsoperatørene sende inn en oppdatert klimanøytralitetsplan til klimakvotemyndigheten.

Det er også inkludert en ny artikkel 22e som sier at klimakvotemyndigheten skal offentliggjøre klimanøytralitetsplanene. Anleggsoperatøren kan be klimakvotemyndigheten om å ikke publisere deler av klimanøytralitetsplanen de anser inneholder konkurransesensitiv informasjon. Klimakvotemyndigheten vil vurdere anleggsoperatørens forespørsel, og dersom informasjonen er unntatt offentlighet publiseres klimanøytralitetsplanen uten disse delene.

Selv om ingen av kravene overholdes, trekkes kun 20 prosent av tildelingen

Det er tatt inn i ny artikkel 22c at et anlegg kun trekkes 20 prosent av tildelingen, selv om anleggsoperatøren ikke oppfyller hverken kravene knyttet til energieffektiviseringstiltak eller kravene knyttet til klimanøytralitetsplan.

3.1.4 Reduksjon i tildeling for sektorer omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM)

Karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM) etablert av forordning (EU) 2023/956 (CBAM-forordningen) er EUs nye virkemiddel for å motvirke at industrien flagger ut til land utenfor EU ETS (karbonlekkasje). Utenriksdepartementet har etter en samlet vurdering kommet til at forordningen ikke er EØS-relevant i den forstand at Norge er rettslig forpliktet til å innlemme den i EØS-avtalen. Det er ikke tatt stilling til om CBAM likevel bør innføres i Norge.² Uavhengig av om forordningen gjennomføres i norsk rett, får CBAM betydning for tildelingsregelverket som også har til formål å hindre karbonlekkasje.

CBAM-forordningen pålegger importører av visse produkter å betale for utslippene av klimagasser fra produksjonen av produktene de importerer til det indre marked. Prisen betales gjennom innlevering av CBAM-sertifikater. Produktartikler innen aluminium, sement, jern og stål, hydrogen, gjødsel og elektrisitet ("CBAM-produkter") er omfattet av dette regelverket. Plikten til å innlevere CBAM-sertifikater innføres gradvis. Tildelingsregelverket speiler denne gradvise innføringen av CBAM ved å innføre en tilsvarende nedtrapping av tildeling til anlegg som produserer CBAM-produkter, se regelen fra klimakvotedirektivet som er gjennomført i klimakvoteforskriften § 4-7 tredje ledd.

Miljødirektoratet redegjorde for CBAMs overordnede konsekvenser for tildeling av vederlagsfrie kvoter i en tidligere høring av forslag til endringer i klimakvoteforskriften, se [forslag til endringer i klimakvoteforskriften og miljøsikkerhetsforskriften – Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/forslag-til-endringer-i-klimakvoteforskriften-og-miljosikkerhetsforskriften) punkt 2.3.2. Forordning om endring av tildelingsforordningen introduserer ytterligere regler for hvordan operatører for anlegg som produserer CBAM-produkter skal søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Tildelingsforordningen får en ny artikkel 10 nr. 2a som pålegger operatører for tildelingsberettigede anlegg å tydelig skille mellom prosesser som bidrar til å produsere CBAM-produkter og prosesser som ikke gjør det i delinstallasjoner med utslippsstandard for produkt. Operatører skal gjøre dette ved å oppgi korrekt CN-kode (varenummer) for produktet som blir produsert i delinstallasjonen, og dokumentere metoden bak inndelingen. Et nytt avsnitt i artikkel 10 nr. 3 innfører tilsvarende regler for delinstallasjoner med utslippsstandard for varme, brensel og prosessutslipp. Operatører skal dokumentere metodene og oppgi CN-koder også for CBAM-produkter som blir produsert i disse delinstallasjonene.

Av nytt tredje avsnitt i artikkel 10 nr. 4 følger det at operatører for anlegg som eksporterer målbar varme til anlegg utenfor EUs klimakvotesystem, skal dokumentere hvor mye av denne varmen som brukes til å produsere CBAM-produkter. Hvis operatøren ikke kan dokumentere hvor mye varme som går til dette formålet, skal klimakvotemyndigheten anta at all varme som anlegget eksporterer benyttes til produksjon av varer som er omfattet av CBAM-forordningen.

² Se EØS-notatet (Posisjonsnotat) om forordning (EU) 2023/956: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/okt/cbam/id2999873/>

Utfasingen av tildeling til produsenter av CBAM-produkter, som står beskrevet i artikkel 10a nr. 1a andre avsnitt i EUs klimakvotedirektiv, er inkludert i et nytt avsnitt i artikkel 16 nr. 4a i tildelingsforordningen. Reduksjonen i tildeling vil utføres ved at antallet vederlagsfrie kvoter til den aktuelle delinstallasjonen multipliseres med en reduksjonsfaktor. Reduksjonsfaktoren trappes ned årlig og er gjennomført i klimakvoteforskriften § 4-7 tredje ledd:

- 97,5 prosent i 2026,
- 95 prosent i 2027,
- 90 prosent i 2028,
- 77,5 prosent i 2029,
- 51,5 prosent i 2030,
- 39 prosent i 2031,
- 26,5 prosent i 2032,
- og 14 prosent i 2033.

Anlegg som produserer CBAM-produkter vil ikke motta vederlagsfrie kvoter for den aktuelle delinstallasjonen fra og med 2034.

3.1.5 Økt tildeling til gjenvinning av varme

For å gi incentiver til gjenvinning av varme fra prosesser ved et anlegg, gis det tildeling til varmen som gjenvinnes fra en delinstallasjon med utslippsstandard for brensel og en delinstallasjon med prosessutslipp, i tillegg til at det fortsatt gis tildeling for den samme energien i en delinstallasjon med utslippsstandard for brensel og/eller en delinstallasjon med prosessutslipp.

I dette tilfellet tillates det derfor at samme energistrøm kan gi grunnlag for tildeling to ganger, som ellers strider mot det generelle forbudet mot dobbelttildeling til anlegg. Dette medfører blant annet at gjenvinning av varme i kjølevannet rundt ferrolegeringsovner vil være lønnsomt. Regelen om gjenvinning av varme fra en delinstallasjon med utslippsstandard for brensel og en delinstallasjon med prosessutslipp i artikkel 10 nr. 5 bokstav k er som følge av dette fjernet.

3.1.6 Særuntak for bruk av felleseuropeisk korreksjonsfaktor

Dersom den totale tildelingen av vederlagsfrie kvoter for alle anlegg i EUs klimakvotesystem overstiger det antallet kvoter som er tilgjengelige for vederlagsfri tildeling i systemet, skal tildelingen til alle anlegg reduseres med en felleseuropeisk reduksjonsfaktor. Ifølge artikkel 10a nr. 5 i EUs klimakvotedirektiv, som er gjennomført i klimakvoteforskriften § 4-7 andre ledd, skal likevel de ti prosent mest utslippseffektive anleggene unntas denne regelen. Et anlegg kan imidlertid benytte flere produksjonsmetoder hvor noen metoder er utslippseffektive, mens andre er utslippsineffektive. Med dette som bakteppe endres andre avsnitt i artikkel 16 nr. 8 i tildelingsforordningen slik at det innføres et vilkår om at tildelingen til delinstallasjonen som er blant de ti prosent mest utslippseffektive må utgjøre mer enn 60 prosent av tildelingen til hele anlegget for å falle inn under denne regelen.

3.1.7 Historisk aktivitetsnivå – fra gjennomsnitt til median

For å sikre at historisk aktivitetsnivå i størst mulig grad er representativt for driften ved anlegget og ikke blir påvirket av særskilte omstendigheter, skal historisk aktivitetsnivå for *eksisterende anlegg* beregnes ved å bruke medianen av aktivitetsnivåer i basisperioden (2019–2023). Eksisterende anlegg er anlegg som har utført aktivitet nevnt i klimakvoteforskriften § 1-3 siden før 30. juni 2024, og har fått tillatelse etter forurensningsloven § 11 andre ledd før dette tidspunktet, jf. § 1-2 b i klimakvoteforskriften. Dette er en endring fra någjeldende regel, der gjennomsnittverdien av basisperioden skulle benyttes. Endringen er tatt inn i tildelingsforordningen artikkel 15, nummer 3–8.

3.1.8 Endring i metoder for å bestemme historisk aktivitetsnivå for enkelte utslippsstandarter for produkt

Historisk aktivitetsnivå for enkelte utslippsstandarter for produkt skal bestemmes ved å benytte egne beregningsformler, som er oppgitt i vedlegg III til tildelingsforordningen. Dette gjelder følgende produkter:

- raffineriprodukter
- kalk
- kalsinert dolomitt
- dampkrakking
- aromater
- hydrogen
- syntesegass
- etylenoksid/etylenglykol

I vedlegg II i forordning om endring av tildelingsforordningen er disse beregningsformlene endret. Beregningsformlene for raffineriprodukter, dampkrakking, aromater og syntesegass er kun endret for å ta hensyn til at historisk aktivitetsnivå skal bestemmes som median av basisperioden, i stedet for gjennomsnitt. For de andre produktene er det i tillegg til dette også gjort endringer i selve beregningsformelen og/eller krav til parametere som skal benyttes i beregningsformlene.

3.1.9 Endring i definisjonene og systemgrensene for noen utslippsstandarter

For å gi incentiver til å redusere utslipp og forbedre energieffektiviteten, og samtidig sikre like konkurransevilkår for nye og eksisterende teknologier, er systemgrensene og definisjonene til 21 av 52 utslippsstandarter i vedlegg I i tildelingsforordningen endret. Utslippsstandardene benyttes ved beregning av tildeling av vederlagsfrie kvoter. Noen av definisjonene av utslippsstandardene er kun endret for å ta hensyn til at regelen om faktor for vekslings mellom brensel og elektrisitet er fjernet, se mer om dette under punkt 3.1.2.

3.1.10 Faktor for beregning av tildeling til en delinstallasjon med prosessutslipp

Siden 2013 har tildelingen til en delinstallasjon med prosessutslipp blitt gitt for 97 prosent av de historiske utslippene. For å stimulere til reduksjon av prosessutslipp, og for å sikre bedre samsvar med vederlagsfri tildeling ved bruk av utslippsstandard for produkt, skal nivået av vederlagsfri tildeling til en delinstallasjon med prosessutslipp reduseres til 91 prosent i 2028.

Dette innebærer at ved beregning av foreløpig tildeling i en delinstallasjon med prosessutslipp skal historisk aktivitetsnivå multipliseres med en faktor 0,97 i perioden 2026–2027, mens fra 2028 skal denne faktoren være 0,91. Tildelingen av vederlagsfrie kvoter blir tilsvarende lavere. Den nye faktoren er tatt inn i artikkel 16 nr. 2 bokstav e og 18 nr. 1 bokstav b.

3.1.11 Sammenslåing av delinstallasjoner

Tildelingsforordningen har åpnet for å ikke dele anlegget inn i flere delinstallasjoner som følge av ulik karbonlekkasjestatus dersom minimum 95 prosent av aktivitetsnivået i en av delinstallasjonene tilhører en sektor som er utsatt for karbonlekkasje, eller 95 prosent av aktivitetsnivået tilhører en sektor som ikke er utsatt for karbonlekkasje. Bestemmelsen i andre avsnitt i artikkel 10 nr. 3 i tildelingsforordningen er fjernet som følge av dette.

Tilsvarende er det ikke lenger mulig å dele anlegget inn i flere delinstallasjoner der minimum 95 prosent av aktivitetsnivået til en delinstallasjon tilhører enten delinstallasjon for fjernvarme eller en delinstallasjon med utslippsstandard for varme. Bestemmelsen i tredje avsnitt i artikkel 10 nr. 3 i tildelingsforordningen er fjernet som følge av dette.

3.1.12 Særregel for sammenslåing/oppsplitting av anlegg oppheves

Artikkel 25 nr. 4 i tildelingsforordningen har frem til nå hatt en regel om at antallet kvoter et anlegg har rett på etter sammenslåing eller oppsplitting, skal være lik antallet kvoter som var tildelt før sammenslåingen eller oppsplittingen. Denne bestemmelsen fjernes. Tildeling vil i slike tilfeller måtte vurderes på nytt etter reglene for tildeling, for å vurdere om anlegget er berettiget mer eller mindre kvoter sammenlignet med tildelingen før sammenslåing/oppsplitting.

3.1.13 Nedleggelse – retten til å få utdelt vederlagsfrie kvoter opphører dagen etter nedleggelse

For å unngå uberettiget utdeling av vederlagsfrie kvoter til anlegg som ikke lenger er i drift er det gjort endringer i artikkel 26 i tildelingsforordningen som omhandler nedleggelse av anlegg. I nummer 1 bokstav a er det lagt til at et anlegg også anses som nedlagt dersom tillatelsen er utløpt, i tillegg til tilfeller der tillatelse har blitt trukket tilbake eller der anlegget ikke lenger er omfattet av EUs klimavotesystem. I nummer 2 er det endret slik at retten til å få utdelt vederlagsfrie kvoter faller bort fra dagen etter nedleggelse. Dette er en endring fra tidligere, da retten til å få utdelt vederlagsfrie kvoter falt bort året etter nedleggelse.

3.1.14 Endrede krav til søknad om tildeling

En søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 for eksisterende anlegg skal inneholde et skjema for grunnlagsdata, en metodeplan som beskriver metodene som ligger til grunn for grunnlagsdataene og en verifikasjonsrapport, se artikkel 4 nr. 2 i tildelingsforordningen. De fleste kravene til innhold i søknad om tildeling og metoder for bestemmelse av tildelingsdata er likt som tidligere, men det er gjennomført noen endringer.

Gjennom forordning om endring av tildelingsforordningen er det tatt inn en ny artikkel 4 nr. 2 bokstav ba som sier at der det er relevant, skal også søknaden inneholde en klimanøytralitetsplan.

Videre er artikkel 4 nr. 2 bokstav c endret slik at det ikke lenger er noe krav til at verifikatør skal validere metodeplanen.

I artikkel 6 er kravet om at klimakvotemyndigheten skal godkjenne metodeplanen innen 31. desember 2020 tatt ut.

Vedlegg IV til tildelingsforordningen oppstiller krav til hva skjema for grunnlagsdata skal inneholde, vedlegg VI oppstiller minimumskravet til innholdet i en metodeplan og vedlegg VII inneholder krav til metoder for beregning av tildelingsdata. Disse vedleggene er endret for å speile de endringene som er gjennomført i øvrige artikler i tildelingsforordningen.

3.1.15 Nye krav til tilbakelevering av kvoter

Ny artikkel 14 nr. 9 i tildelingsforordningen omhandler krav til tilbakelevering av overutdelte kvoter. EUs klimakvoteregulering har forutsatt at operatører skal levere tilbake overutdelte kvoter, og denne nye artikkelen presiserer at land som deltar i EUs klimakvotesystem skal påse at operatører for anlegg som får tildelt for mange kvoter leverer disse kvotene tilbake. I de tilfellene hvor en operatør ikke tilbakeleverer kvoter, skal klimakvotemyndigheten be registermyndigheten om å trekke et tilsvarende antall kvoter fra utdelingen av vederlagsfrie kvoter til anlegget i et fremtidig år.

Vi forstår artikkelen slik at den retter seg mot medlemslandene, og ikke anleggsoperatørene, til forskjell fra de fleste andre reglene i tildelingsforordningen. Vi forstår det derfor slik at det må lages en regel i norsk rett for å oppfylle artikkelens krav.

3.1.16 Ulik ikrafttredelse

Forordning om endring av tildelingsforordningen trådte i kraft 1. januar 2024. Følgende regler trer i kraft fra denne datoen: Reglene knyttet til nye vilkår for full tildeling, sammenslåing/oppsplitting av anlegg, nedleggelse av anlegg og regler knyttet til tilbakelevering av kvoter. Derimot vil reglene om tildeling til elektrisitet, karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM), sammenslåing av delinstallasjoner, gjenvinning av varme, historisk aktivitetsnivå, faktor for beregning av tildeling i en delinstallasjon med prosessutslipp, felleseuropeisk korreksjonsfaktor, endringer i metoder for å bestemme historisk aktivitetsnivå for enkelte utslippsstandarter for produkt og endring i definisjonene og systemgrensene for noen utslippsstandarter først gjelde fra 1. januar 2026 for anlegg som har søkt om tildeling i innværende periode (2021–2025) innen 31. desember 2023.

3.1.17 Tildelingsregler som er under utvikling i EU

Tildelingsforordningen, sammen med beslutning (EU) 2019/708 om sektorer utsatt for karbonlekkasje for perioden 2021–2030, forordning (EU) 2021/447 om reviderte utslippsstandarter for perioden 2021–2025, bestemmelse (EU) 2021/927 om fastsettelse av en felleseuropeisk korreksjonsfaktor og forordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling, avgjørende hvor mange klimakvoter et anlegg vil få tildelt vederlagsfritt i perioden 2021–

2030. Disse bestemmelsene og forordningene, med unntak av beslutning (EU) 2019/708, vil også endres som følge av endringene i klimavotedirektivet.

3.2 Klimanøytralitetsforordningen

3.2.1 Innledning

EUs klimavotedirektiv artikkel 10a nr. 1, jf. klimavoteforskriften § 4-7b og forordning om endring av tildelingsforordningen inneholder regler knyttet til klimanøytralitet som vilkår for å få full tildeling i perioden 2026–2030. EU-kommisjonen har på denne bakgrunn vedtatt klimanøytralitetsforordningen, som utfyller EUs klimavotedirektiv og tildelingsforordningen, blant annet med krav til form og innhold for anleggenes klimanøytralitetsplaner. Innholdet i forordningen er beskrevet nærmere i det følgende.

3.2.2 Form og innhold i klimanøytralitetsplanen

I tillegg til kravene til klimanøytralitetsplaner som er gitt i tildelingsforordningen, se nærmere i punkt 3.1.3 over, må anleggene som har fått dette kravet oppfylle kravet til mål, milepæler, delmål, delmilepæler og annen informasjon planene skal inneholde. Disse kravene er oppgitt i klimanøytralitetsforordningen. Det fremgår av artikkel 3 i forordningen at en klimanøytralitetsplan skal bestå av punktene som er gitt i vedlegget til klimanøytralitetsforordningen. Av artikkel 3 nr. 2 fremgår det at mål, milepæler, delmål og delmilepæler skal være spesifikke, målbare, oppnåelige, relevante og tidsbestemte. Artikkel 2 i klimanøytralitetsforordningen angir definisjonene for milepæler, mål, delmilepæler og delmål. Med milepæler menes kvalitative indikatorer av fremgang for et tiltak eller en investering for å nå klimanøytralitet innen 2050 på anlegget. Med mål menes kvantitative indikatorer av fremgang for et tiltak eller en investering for å nå klimanøytralitet i 2050 på anlegget. Delmål og delmilepæler er mål og milepæler som skal nås innen 31. desember 2025 og hvert femte år deretter. Klimanøytralitetsforordningen inneholder også en egen definisjon for operatør for fjernvarmeanlegg, men denne er ikke gjeldende i Norge, se punkt 3.1.3 over.

Operatørene for anlegg som har fått kravet om å utarbeide og levere en klimanøytralitetsplan for å få full tildeling, skal benytte en elektronisk mal som er utarbeidet av EU-kommisjonen, jf. artikkel 4 i forordningen.

3.2.3 Historiske utslipp i klimanøytralitetsplanen

I vedlegget til klimanøytralitetsforordningen er det oppgitt i punkt 2 at anleggsoperatøren skal oppgi historiske utslipp for hvert år i den relevante basisperioden som er gitt i artikkel 2 nr. 14 i tildelingsforordningen. Disse historiske utslippene skal være spesifikke for aktivitetsnivået for hvert år for hver delinstallasjon med utslippsstandard for produkt eller andre delinstallasjoner hvis dette finnes ved anlegget og skal uttrykkes som tonn CO₂-ekvivalenter per relevant produksjonse enhet for hver delinstallasjon eller enhver annen produksjonse enhet.

Etter punkt 3 bokstav a i forordningens vedlegg skal de historiske utslippene og utslippsnivået knyttet til utslippsmålet for 2025 og deretter hvert femte år samsvare med systemgrensene for

anlegget. Systemgrensene for anlegget skal tilsvare det som er gitt i tillatelsen og kravene som er gitt i tildelingsforordningen og MR-forordningen.

Etter punkt 3 bokstav b i forordningens vedlegg kan ikke tiltakene i klimanøytralitetsplanen omfatte bruk av karbonkreditter fra utslippsreducerende tiltak som er gjennomført utenfor systemgrensene til anlegget.

3.2.4 Beskrivelser og krav til mål, milepæler, delmål og delmilepæler

Planen skal også inneholde detaljerte beskrivelser av mål, milepæler, delmål og delmilepæler for 2025 og deretter for hver femårsperiode, jf. vedlegget punkt 4 bokstav a. Dette omfatter også spesifikke utslippsmål for 2025 og deretter hver femårsperiode, og eventuelt relative mål sammenlignet med utslippsstandarden for hver delinstallasjon for den relevante basisperioden, jf. vedlegget punkt 4 bokstav b.

Kravene til målene, milepælene, delmålene og delmilepælene skal sammenfalle med målet for klimanøytralitet som er gitt i artikkel 2 nr. 1 i EUs klimalov, forordning (EU) 2021/1119, vedlegget punkt 5 bokstav a. Målet om klimanøytralitet i EUs klimalov er at unionen skal oppnå netto nullutslipp innen 2050 og ha som mål å oppnå negative utslipp etter 2050. Målene mv. skal være uttrykt og definert i samsvar med reglene og systemgrensene som følger av MR-forordningen og tildelingsforordningen, jf. forordningens vedlegg punkt 5 bokstav b.

3.2.5 Øvrig innhold i klimanøytralitetsplanen

Ut over detaljerte beskrivelser av mål, delmål, milepæler og delmilepæler skal klimanøytralitetsplanen etter forordningens vedlegg punkt 6 inneholde en detaljert beskrivelse av:

- a) planlagte tiltak for hver femårsperiode for å nå målene og milepælene.
- b) beskrivelse og kvantifisering av investeringer av tiltak, uttrykt i euro investert per år – så vel som hvor mye som blir investert hvert år i hver femårsperiode.
- c) muliggjørende forhold og infrastrukturbehov for å oppnå bokstav a og b.
- d) en liste med tiltak og investeringer som allerede er gjennomført i forkant av innsending av klimanøytralitetsplanen. Dette er frivillig.

3.2.6 Inndeling av tiltak og investeringer

Det skal også inkluderes kvantitative og kvalitative evalueringer av estimert påvirkning på utslippskuttene for hvert tiltak og investering for hver femårsperiode i planen, jf. forordningens vedlegg punkt 7. Tiltakene og investeringene skal også deles inn i følgende kategorier der det er mulig:

- a) bytte til lav- eller nullutslippsteknologi
- b) energieffektivitet eller energisparing
- c) bytte fra fossile brensler til
 - a. hydrogen
 - b. elektrisitet
 - c. biomasse som oppfyller bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene som angitt i artikkel 38 nr. 5 i MR-forordningen

- d. alternative brensler fra avgass
- e. andre kilder for fornybar energi
- d) ressurseffektivitet, inkludert redusert forbruk av materialer og resirkulering
- e) karbonfangst, -bruk og -lagring

Det skal også begrunnes hvorfor tiltakene ble valgt fremfor andre tiltak, med hensyn til de estimerte påvirkningene for utslippsreduksjoner.

3.3 Forordning om endring av AV-forordningen

3.3.1 Innledning

Forordning om endring av AV-forordningen følger opp endringene i EUs klimavotedirektiv og fastsetter nye regler og endrer enkelte bestemmelser i forordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører (AV-forordningen). Størsteparten av endringene skyldes behovet for å følge opp etableringen av ETS 2 med dekkende regler om verifikasjon og akkreditering. Endringsforordningen gjør også justeringer i en rekke eksisterende regler, herunder reglene for verifikasjonsbesøk, undersøkelser av operatørs dokumentasjon på bruk av biomasse og hva verifikatør skal undersøke relatert til energieffektivisering under tildelingsforordningen. Endringene er beskrevet nærmere i det følgende. Endringene som gjelder ETS 2 forutsetter lovendring og vil dermed først gjennomføres i løpet av første halvdel av 2025, som nevnt i punkt 2.2.

3.3.2 Endringer relatert til anlegg

Verifikasjon av utslippsrapporter fra avfallsforbrenningsanlegg

Avfallsforbrenningsanlegg som faller inn under aktiviteten "forbrenning av brensler i anlegg der samlet nominell innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW", og som hovedsakelig forbrenner kommunalt avfall, skal overvåke og rapportere utslipp av CO₂ fra 1. januar 2024. Krav til verifikasjon av utslippsrapporter for slike anlegg er likelydende som for øvrige anlegg som faller inn under nevnte aktivitet, og nedfelt i AV-forordningen. Det er imidlertid lagt inn en presisering i artikkel 7 nr. 4 om at verifikatør skal gjøre sitt arbeid med utgangspunkt i avfallsforbrenningsanleggets overvåkingsplan i tilfeller der myndighetene ikke stiller krav om at avfallsforbrenningsanlegget må inneha en tillatelse til utslipp av klimagasser. Dette vil være tilfelle i Norge, der det kun stilles krav om overvåkingsplaner for avfallsforbrenningsanlegg, jf. klimavoteforskriften § 1-3a.

Endringer relatert til tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030

Som nevnt under punkt 3.1.3, er full tildeling av vederlagsfrie kvoter for visse anlegg gjort betinget av at anleggsoperatør kan dokumentere at anbefalinger fra en energirevisjonsrapport eller et sertifisert energiledelsessystem er oppfylt, ev. om vilkår for unntak fra krav om energieffektivisering er oppfylt. Som følge av dette er det innført to nye artikler i AV-forordningen, artikkel 17a og 17b, som gjelder hva verifikatør skal sjekke relatert til energieffektivisering i tildelingssøknader for perioden 2026–2030. Det er også tatt inn en ny

artikkel 30a som stiller krav om hva verifikatør skal sjekke relatert til energieffektivisering ved verifikasjon av årlig rapportering av tildelingsdata.

Som nevnt under punkt 3.1.14, er det gjort endringer i artikkel 4 og 6 i tildelingsforordningen om krav til søknad om vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030. Som følge av dette er någjeldende krav i AV-forordningen artikkel 7 nr. 4 relatert til verifikatørs validering av metodeplaner fjernet.

Biomasse – tydeliggjøring av verifikatørs rolle

I artikkel 17 er det lagt inn en bestemmelse i 17 nr. 5 om at verifikatør skal sjekke anleggsoperatørers dokumentasjon på oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier som følger av MR-forordningens artikkel 38 nr. 5 ved nulltelling av utslipp fra forbrenning av biomasse. Artikkel 38 nr. 5 viser videre til direktiv (EU) 2018/2011 (det reviderte fornybardirektivet, REDII) som gir relevante kriterier og krav til hvordan bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier skal dokumenteres.

Det reviderte fornybardirektivet er ikke tatt inn i EØS-avtalen, men de kravene fra fornybardirektivet som klimakvoteregulverket viser til er gjeldende for operatører i EUs klimakvotesystem. Etter Miljødirektoratets syn bør de reglene fra fornybardirektivet som er gjeldende i klimakvoteregulverket tilgjengeliggjøres bedre i norsk rett. Miljødirektoratet går i videre dialog med Klima- og miljødepartementet og Energidepartementet om dette.

3.3.3 Endringer relatert til luftfart

Referanser til tildelingsregler som ikke lenger er gjeldende er tatt ut

Gjennom endringer av EUs klimakvotedirektiv er det innført nye regler for tildeling av vederlagsfrie kvoter til luftfartøysoperatører, og tildelingsregler basert på tonn-kilometerdata er opphevet. Som følge av dette er alle vilkår for verifikasjon av tonn-kilometerdata fjernet i AV-forordningen.

Verifikasjon av bærekraftige biobrensler

Gjennom endringer av både EUs klimakvotedirektiv og MR-forordningen stilles det særlige krav til overvåking og rapportering av bruk av bærekraftige biobrensler for luftfartøysoperatører. Som følge av dette er det tatt inn regler i AV-forordningen om verifikatørs rolle i å sjekke bruk av bærekraftige biobrensler i luftfartøysoperatørers utslippsrapporter, se ny bestemmelse i artikkel 17 nr. 6. Se for øvrig punkt 3.3.2 siste avsnitt om fornybardirektivets virkeområde med henhold til Norges deltagelse i EUs klimakvotesystem.

3.3.4 Endringer relatert til ETS 2

Regler for verifikasjon av utslippsrapporter for brenseloperatører under ETS 2

Gjennom endringer av både EUs klimakvotedirektiv og MR-forordningen stilles det krav om at brenseloperatører som er omfattet av ETS 2 må levere en verifisert rapport om CO₂-utslipp for det foregående året innen 30. april 2026 og hvert år deretter.

Regler for verifikasjon av utslippsrapporter under ETS 2 er tatt inn i AV-forordningen både ved å utvide eksisterende artikler til å også gjelde for brenseloperatører, og ved å innføre et nytt kapittel III a med særbestemmelser for ETS 2.

De samme hovedprinsippene for verifikasjon av utslippsrapporter for anlegg og luftfartøysoperatører skal gjelde for verifikasjon av utslippsrapporter for brenseloperatører under ETS 2, herunder skal verifikatøren;

- ta utgangspunkt i brenseloperatørens overvåkingsplan og vurdere om brenseloperatøren overholder denne, jf. ny artikkel 43b nr. 4 bokstav b
- sjekke at utslippsrapporten er komplett og dekker minimumskravene som følger av MR-forordningen, jf. ny artikkel 43b nr. 4 bokstav a
- vurdere om det er muligheter for forbedringer av brenseloperatørens metoder for overvåking og rapportering av CO₂-utslipp, jf. ny artikkel 43u
- angi ev. avvik fra overvåkingsplan eller MR-forordningen i endelig verifikasjonsrapport, jf. ny artikkel 43r

Det stilles i ny artikkel 43y krav om at verifikatør må være akkreditert av et nasjonalt akkrediteringsorgan for en egen, ny aktivitetskode 1C i vedlegg I for å kunne verifisere utslippsrapporter for brenseloperatører under ETS 2.

Det stilles i ny artikkel 43v krav om at det skal utføres et fysisk besøk som ledd i verifikasjon av utslippsrapporter fra brenseloperatører under ETS 2. Dette for å sjekke relevant måleutstyr, gjennomgå rutiner og prosedyrer og utføre intervjuer med relevante personer involvert i utslippsrapporteringen. Det åpnes samtidig for unntak fra denne regelen ved at det kan gjennomføres henholdsvis forenklet verifikasjon og virtuelt verifikasjonsbesøk av utslippsrapporter under visse vilkår, jf. ny artikkel 43x. Videre er det laget bestemmelser for type og omfang av dokumentasjon som brenseloperatør skal kunne forelegge verifikatør både før og under verifikasjonsprosessen, jf. ny artikkel 43e.

Det følger av endret MR-forordning artikkel 75v at brenseloperatører kan trekke fra CO₂-utslipp i utslippsrapporten for brenslar som frigjøres for bruk til øvrige aktiviteter omfattet av EUs klimakvotesystem og som tilhører det eksisterende kvotemarkedet for industri, luftfart og skipsfart (ETS1). Dette gjøres for å unngå dobbelttelling av utslipp i de to kvotemarkedene. Brenseloperatøren må i slike tilfeller kunne fremlegge dokumentasjon som dekker kravene i vedlegg X, Xa og Xb i MR-forordningen for verifikatør.

Regler for verifikasjon av vedlegg Xa i utslippsrapporter for anlegg og luftfartøysoperatører
For at brenseloperatører under ETS 2 skal kunne trekke fra utslipp fra brenslar som frigjøres for bruk til øvrige aktiviteter omfattet av ETS 1 som nevnt over, må operatører under ETS 1 rapportere hvilke brenseloperatører de har mottatt brenslar fra i et gitt utslippsår. For anlegg og luftfartøysoperatører gjøres dette ved å inkludere informasjon i samsvar med kravene i vedlegg Xa i MR-forordningen i den årlige utslippsrapporten. I AV-forordningen er det som følge av dette innført regler som krever at verifikatør, som ledd i verifikasjon av utslippsrapporter for anlegg og

luftfartøysoperatører omfattet av ETS 1, også skal vurdere informasjonen i vedlegg Xa, jf. nytt nummer 7 i artikkel 17. Anleggs- og luftfartøysoperatører må deretter tilgjengeliggjøre vedlegg Xa-informasjon og verifikatørs vurdering av denne til de relevante brenseloperatørene og deres verifikatører.

3.3.5 Andre endringer

Endringer i akkrediteringsomfang

I vedlegg I til EUs klimavoteredirektiv som angir de aktiviteter i anlegg som er omfattet av EUs klimavotesystem, er det gjort utvidelser og endringer i aktiviteter for noen sektorer. Blant annet er produksjonsgrense for hydrogen redusert og alle typer transport av CO₂ til geologisk lagring er nå omfattet (ikke lenger bare transport i rør), se gjennomføringen i klimavoteforskriften § 1-3 første ledd. For å sikre samsvar med aktivitetene i klimavoteredirektivet, er vedlegg I om akkrediteringsomfang i AV-forordningen endret. Dette gjelder akkrediteringsomfang for aktivitetsgruppene 2, 3, 5, 8 og 10 for anlegg og 12 for luftfartøysoperatører.

Endringer og presiseringer i bestemmelser om verifikasjonsbesøk for anlegg og luftfartøysoperatører

Hovedregelen i artikkel 21 i AV-forordningen er at det skal utføres et fysisk besøk som ledd i verifikasjon av utslippsrapporter fra anlegg og luftfartøysoperatører. Artikkel 31–33 og 34a åpner for unntak fra denne regelen ved at det kan gjennomføres henholdsvis forenklet verifikasjon og virtuelt verifikasjonsbesøk av utslippsrapporter under visse vilkår. Det legges nå til ytterligere bestemmelser i artikkel 32 for forenklet verifikasjon for utslippsrapporter for anlegg som forbrenner naturgass. Videre er det gjort endringer i artikkel 33 for forenklet verifikasjon for luftfartøysoperatører som benytter forenklede verktøy for utslippsrapportering.

Artikkel 34a i AV-forordningen begrenser bruken av virtuelle verifikasjonsbesøk til force majeure-situasjoner. Med bakgrunn i at data som inngår i utslippsrapporter for luftfartøysoperatører i stor grad innhentes og prosesseres i automatiserte systemer, åpnes det i ny artikkel 34b for bruk av virtuelle verifikasjonsbesøk av utslippsrapporter for luftfartøysoperatører også utenom force majeure-situasjoner. Det er i tillegg gjort mindre endringer av artikkel 27 for å sikre at detaljer rundt verifikasjonsbesøk og virtuelle verifikasjonsbesøk fremgår tydelig av verifikasjonsrapporten.

4. Miljødirektoratets vurderinger og forslag til endringer av dagens regelverk

4.1 Overordnet om regelverksforslaget

Miljødirektoratet foreslår å gjennomføre forordningene i eksisterende tematiske struktur i klimavoteforskriften. Det innebærer at forordning om endring av tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen foreslås gjennomført i klimavoteforskriften § 4-1 om tildeling av vederlagsfrie kvoter, mens forordning om endring av AV-forordningen foreslås gjennomført i klimavoteforskriften § 2-2 om akkreditering og verifikasjon.

Flere bestemmelser i klimavoteforskriftens kapittel 4 om vederlagsfri tildeling til anlegg omhandler regler fra klimavotedirektivet som helt eller delvis er gjentatt i forordning om endring av tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen. Reglene for vederlagsfri tildeling er svært fragmenterte, og reglene i kapittel 4 må derfor sees i sammenheng med tilknyttede regler i de ulike forordningene. For å binde regelverket sammen, foreslås det i kapittel 4 noen henvisninger videre til regler i forordningene i tilfeller der disse henger tett sammen med regler fra klimavotedirektivet som er tatt inn i kapittel 4, se for eksempel forslag til endringer i § 4-3, § 4-7 og § 4-7b. Det foreslås også andre endringer i ordlyden i bestemmelser i klimavoteforskriftens kapittel 4 som ikke har materiell betydning, for eksempel for å tydeliggjøre bestemmelsens innhold, se for eksempel forslag til endringer i § 4-2, § 4-3, § 4-7b, § 4-10, vedlegg 1 og vedlegg 2. Det foreslås også en ny regel om at det skal gjøres en motregning ved utdeling av kvoter dersom et anlegg ikke har tilbakebetalt overutdelte kvoter fra tidligere år.

I tillegg foreslås det en endring i klimavoteforskriften § 9-4, slik at klimavotemyndigheten kan kreve gebyr for behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk etter AV-forordningen artikkel 34a.

4.2 Endringer i klimavoteforskriften kapittel 2 om overvåking, rapportering, verifikasjon og akkreditering

Forslag til endringer i § 2-2 (forordninger om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører for anlegg og luftfart):

Forordningen om endring av AV-forordningen er gjennomgått i punkt 3.3 over. AV-forordningen er i dag gjennomført i klimavoteforskriften § 2-2. Det er derfor naturlig å inkorporere endringsforordningen til AV-forordningen i samme bestemmelse.

Forordning om endring i AV-forordningen foreslås gjennomført i klimavoteforskriften **§ 2-2 første ledd**. Som nevnt under punkt 2.2 er det per i dag ikke hjemmel i klimavoteloven for å gjennomføre regler om verifikasjon og akkreditering for EUs klimavotesystem for veitrafikk, bygninger og andre sektorer. Forslag til endringer i klimavoteloven for å kunne regulere ETS2 er under arbeid med sikte på å få endringene vedtatt i løpet av første halvdel av 2025. Forskriften vil deretter kunne endres for å gjennomføre også reglene som omhandler ETS2. Vi foreslår derfor et **nytt andre ledd** som inntil videre gjør unntak for de bestemmelsene i forordning (EU) 2024/1321 som gjelder ETS2. Andre ledd kan oppheves når nødvendige lovhjemler er på plass.

4.3 Endringer i klimavoteforskriften kapittel 4 om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030 til anlegg

Forslag til endringer i § 4-1 (forordninger og beslutninger om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030):

Vi foreslår at forordning om endringer av tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen (se punkt 3.1 og 3.2 over) gjennomføres i norsk rett i klimakvoteforskriften § 4-1. Denne bestemmelsen inkorporerer i norsk rett alle rettsakter som omhandler vederlagsfri tildeling av kvoter.

Forordning om endringer av tildelingsforordningen (forordning (EU) 2024/873) foreslås gjennomført i **§ 4-1 første ledd**. Klimanøytralitetsforordningen (forordning (EU) 2023/2441) foreslås gjennomført i **§ 4-1 nytt sjette ledd**.

Forslag til endringer i § 4-2 (rammer for tildeling av vederlagsfrie kvoter):

§ 4-2 angir de overordnede rettslige rammene for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Bestemmelsen er ment å tilgjengeliggjøre tildelingsregelverket, og tar både inn regler fra klimakvotedirektivet og henviser videre til underliggende rettsakter til klimakvotedirektivet.

Vi foreslår kun en språklig endring i § 4-2 **første ledd** for å tydeliggjøre at de reglene det henvises til ikke kun omhandler *søknad* om tildeling av vederlagsfrie kvoter, men også andre rammer for tildelingen, slik som beregningen av størrelsen på tildelingen. Forslaget er ikke foranlediget av endringene i tildelingsforordningen.

Forslag til endringer i § 4-3 (søknad om vederlagsfrie kvoter for eksisterende anlegg):

§ 4-3 omhandler søknad om vederlagsfrie kvoter for eksisterende anlegg. Miljødirektoratet foreslår flere språklige endringer i bestemmelsen, slik at innholdet skal være lettere å forstå. Endringene foreslås også for at ordlyden i § 4-3 skal være likere § 4-4, som er tilsvarende bestemmelse for nye anlegg. Endringene er ikke ment å ha materiell betydning og er ikke foranlediget av endringene i tildelingsforordningen.

Noen deler av bestemmelsens ordlyd gir inntrykk av at bestemmelsen kun handler om *fristen* for å søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter, og i stedet for alle reglene om søknad. Vi foreslår derfor å fjerne ordene "frist for" eller "fristen for" i bestemmelsens **overskrift** og **første ledd første punktum**. I tillegg foreslår vi i første ledd første punktum ytterligere endringer slik at bestemmelsens ordlyd er likere § 4-4, samt en presisering om at anleggsoperatørene kun kan søke om tildeling for perioden 2026–2030, og ikke for perioden 2021–2030.

Videre foreslår vi å presisere i bestemmelsens **første ledd nytt andre punktum** at søknaden om tildeling må være i tråd med kravene i artikkel 4 nr. 2 i tildelingsforordningen. Da det nå bare er et av flere krav til innholdet i søknaden i tildelingsforordningen at anleggene må legge ved en metodeplan, foreslår vi å slette bestemmelsens **andre ledd andre punktum** som kun omhandler metodeplan. Vi foreslår også å fjerne bestemmelsens **andre ledd tredje punktum**, slik at bestemmelsens andre ledd blir lik som § 4-4 andre ledd.

Forslag til endringer i § 4-7 (beregningsregler for tildeling av vederlagsfrie kvoter):

§ 4-7 inneholder de generelle beregningsreglene for tildeling som følger direkte av klimakvotedirektivet. Vi foreslår to endringer i § 4-7 **tredje ledd**, som gjennomfører regelen i klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1a om at anlegg som produserer varer som er omfattet av

karbongrensejusteringsmekanismen CBAM (forordning (EU) 2023/956) skal ha en reduksjon i den årlige tildelingen fra og med 2026. Endringsforslagene er ikke ment å ha betydning for bestemmelsens rettslige innhold, men skal kun tydeliggjøre at bestemmelsen handler om karbongrensejusteringsmekanismen og henviser til relevante bestemmelser i tildelingsforordningen.

For det første foreslår vi en rent språklig endring, ved at det presiseres i ordlyden at varene som fremgår av vedlegg 1 er omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen.

For det andre foreslår vi å ta inn en henvisning til tildelingsforordningen artikkel 16 nr. 4a og artikkel 18 nr. 1 som henger tett sammen med denne regelen. Disse bestemmelsene i tildelingsforordningen inneholder reglene om at tildelingen til henholdsvis eksisterende og nye anlegg som produserer varer omfattet av CBAM skal beregnes med reduksjonsfaktorene i tabellen.

Forslag til endringer i § 4-7b (vilkår for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter):

§ 4-7b oppstiller vilkår knyttet til energieffektivisering og klimanøytralitetsplan for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter. Vilkårene følger av klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1. Noen av vilkårene som følger av direktivet, blir gjentatt, utdypet og/eller presisert i forordning om endringer i tildelingsforordningen og i klimanøytralitetsforordningen. Imidlertid er det fortsatt noen vilkår for å få full tildeling som bare følger av direktivet. Vi foreslår derfor at § 4-7b dels gjennomfører regler fra direktivet, samtidig som det henvises videre til de reglene i tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen som er tett integrert med reglene i direktivet. Dette gjelder særlig tildelingsforordningen artikkel 22a og 22b, som er redegjort for i punkt 3.1.3.

Første ledd om overordnede krav: Omskrivning og språklig rettelse

Vi foreslår en omskrivning av **første ledd**, for å tydeliggjøre at tildelingen reduseres både dersom anleggsoperatøren ikke har fulgt opp anbefalinger fra energirevisjonsrapport mv., og dersom anleggsoperatøren ikke har oppfylt krav til klimanøytralitetsplan. Omskrivningen har ikke materiell betydning.

Vi foreslår også å rette det opp i en språklig glipp, ved å presisere i ordlyden at det er "kravene til" klimanøytralitetsplanen i tredje ledd som må være oppfylt, dersom tildelingen til anlegget ikke skal reduseres med 20 prosent.

Andre ledd om energirevisjonsrapport mv.: Henvisninger til nye regler i tildelingsforordningen

§ 4-7b **andre ledd** handler om energirevisjonsrapport mv for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter. Endringene i tildelingsforordningen både supplerer og gjentar reglene om energirevisjonsrapport mv. som følger av klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1. Vi foreslår derfor flere endringer i dette leddet.

Vi foreslår et nytt **tredje punktum** (som medfører at nåværende tredje punktum blir nytt fjerde punktum). Endringen foreslås for å tydeliggjøre at klimakvotemyndigheten i henhold til ny

artikkel 22a nr. 4 i tildelingsforordningen må ta stilling til om anbefalingene i energirevisjonsrapporten er tilstrekkelig fulgt opp dersom tildelingen ikke skal reduseres. Endringsforslaget er altså kun en henvisning til en bestemmelse i tildelingsforordningen.

Det foreslås også endringer i § 4-7b andre ledd sine unntaksregler fra kravet om energirevisjonsrapport mv. som følge av nye regler i tildelingsforordningen. Artikkel 22a nr. 1 bokstav a til f i tildelingsforordningen lister opp flere unntak som medfører at tildelingen likevel ikke skal reduseres, dersom anleggsoperatøren godtgjør for klimakvotemyndigheten at ett av unntakene er oppfylt. Flere av unntakene er nye og følger ikke av annet klimakvoteregelverk, mens tre av disse unntakene følger også av klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1 tredje avsnitt. Disse unntakene er at tilbakebetalingstiden på de relevante investeringene overstiger tre år, investeringenes kostnader er uforholdsmessige, og andre tiltak enn anbefalingene fra energirevisjonen eller det sertifiserte energiledelsessystemet er gjennomført som medfører tilsvarende reduksjon i klimagassutslipp. Disse unntakene er gjennomført i norsk rett i nåværende tredje punktum (i bokstav a og b) og fjerde punktum. Vi foreslår derfor å endre **andre ledd nytt fjerde punktum** (nåværende tredje punktum), ved å heller innta en henvisning til tildelingsforordningen artikkel 22a nr. 1 bokstav a til f hvor disse unntakene nå fremgår, og å slette nåværende fjerde punktum.

Tredje ledd om kravet til klimanøytralitetsplan: Henvisninger til nye regler i tildelingsforordningen § 4-7b **tredje ledd** omhandler kravet til klimanøytralitetsplan for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter. Også dette leddet foreslås endret som følge av endringer i tildelingsforordningen.

Tildelingsforordningen artikkel 22b nr. 1 bokstav a og b inneholder tilnærmet alle de overordnede vilkårene til klimanøytralitetsplan. Vi foreslår derfor å ta inn en henvisning til denne artikkelen i **tredje ledd første punktum**. Av nåværende tredje ledd første punktum fremgår det også at det er anlegg som har et klimagassutslipp som er høyere enn 80-persentilen av den relevante utslippsstandarden for produkt som er underlagt kravene om klimanøytralitetsplan. Bestemmelsen gjennomfører klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1 fjerde avsnitt. I henhold til tildelingsforordningen artikkel 22b nr. 1, foreslår vi å presisere at det er anlegg som hadde et klimagassutslipp som var høyere enn 80-persentilen av den relevante utslippsstandarden for produkt i 2016 og 2017, som omfattes av kravene til klimanøytralitetsplan.

Tildelingsforordningen gjentar tilnærmet alle kravene til klimanøytralitetsplan som er inntatt i klimakvotedirektivet. Artikkel 22b nr. 1 bokstav b i tildelingsforordningen gjentar for eksempel vilkåret om verifisering av mål og delmål i klimanøytralitetsplanen i nåværende tredje ledd bokstav b, som gjennomfører regelen i klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1 fjerde avsnitt. Vi foreslår derfor å slette **bokstav b i tredje ledd**.

Det eneste kravet til klimanøytralitetsplan som er inntatt i klimakvotedirektivet, men som ikke fremgår av tildelingsforordningen, er kravet om at anleggsoperatører må utarbeide en klimanøytralitetsplan innen 1. mai 2024, jf. klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1 fjerde avsnitt jf. artikkel 10b nr. 4 og som er gjennomført i bokstav a i tredje ledd. Vi foreslår derfor å skrive om

denne bokstaven til **tredje ledd nytt andre punktum**. Omskrivningen innebærer noen rent språklige endringer som ikke er ment å ha rettslig betydning for bestemmelsens innhold.

Vi foreslår også et nytt **tredje punktum** i tredje ledd, som handler om unntak fra kravet til klimanøytralitetsplan. Tildelingsforordningen artikkel 22b nr. 2 angir at en anleggsoperatør likevel ikke trenger å utarbeide en klimanøytralitetsplan for å få full tildeling, dersom den aktuelle delinstallasjonen for produkt utgjør 20 prosent eller mindre av anleggets totale tildeling i perioden 2021-2025. Da dette er et sentralt unntak, foreslår vi av hensynet til tilgjengeliggjøring at denne bestemmelsen gjentas og henvises til i forskriften, selv om regelen følger direkte av forordningen. Vi foreslår derfor å innta en henvisning til unntaket fra kravet om klimanøytralitetsplan i tildelingsforordningen artikkel 22b nr. 2 i nytt tredje punktum.

Fjerde ledd om krav til innhold i klimanøytralitetsplan: Henvisninger til nye regler i klimanøytralitetsforordningen og tildelingsforordningen

§ 4-7b fjerde ledd omhandler kravene til innholdet i klimanøytralitetsplanene. Som følge av at tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen gjentar og supplerer flere av kravene som fremgår av klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1 femte avsnitt jf. artikkel 10b nr. 4, foreslår vi også å endre dette leddet.

I **fjerde ledd første punktum** foreslår vi å ta inn en henvisning til klimanøytralitetsforordningen, som omhandler kravene til klimanøytralitetsplanens form og innhold. Kravene til innholdet i klimanøytralitetsplanen som fremgår av nåværende fjerde ledd bokstav b og c, følger direkte av klimanøytralitetsforordningen (bokstav b følger av punkt 4 bokstav a og punkt 5 bokstav a i vedlegget til forordningen, og bokstav c følger av punkt 7 i vedlegget til forordningen). Vi foreslår derfor å slette nåværende fjerde ledd bokstav b og c.

I nåværende fjerde ledd første punktum fremgår det at en klimanøytralitetsplan skal utarbeides slik at anlegget kan oppnå nullutslipp innen 2050 og ha som mål å oppnå negative utslipp etter 2050. Bestemmelsen gjennomfører klimakvotedirektivet artikkel 10a nr. 1, jf. artikkel 10b nr. 4 fjerde avsnitt, som igjen henviser til forordning (EU) 2019/1119 om EUs klimalov, og det overordnede kravet til klimanøytralitet i Unionen i artikkel 2 nr. 1. Dette foreslås flyttet til **fjerde ledd andre punktum**. Kravet om at anlegget skal oppnå klimanøytralitet i 2050 fremgår av punkt 5 bokstav a i vedlegget til klimanøytralitetsforordningen. Kravet er etablert gjennom en henvisning til klimanøytralitetsmålet i EUs klimalov. Vår vurdering er at kravet om at anlegget skal oppnå klimanøytralitet må fremgå av forskriftsteksten, siden EUs klimalov ikke er EØS-relevant og derfor ikke er inntatt i EØS-avtalen. Vi foreslår også å presisere i forskriftsteksten at målet om klimanøytralitet er et mål om netto nullutslipp.

Av nåværende § 4-7b fjerde ledd andre punktum bokstav a fremgår det at tiltakene i klimanøytralitetsplanene ikke kan omfatte bruk av karbonkreditter fra utslippsreducerende tiltak som er gjennomført andre steder. Bestemmelsen gjennomfører klimakvotedirektivet artikkel 10b nr. 4 fjerde avsnitt bokstav a. Det fremgår av definisjonene av mål og milepæler i klimanøytralitetsforordningen artikkel 2 bokstav b og c at målene og milepælene ikke skal omfatte bruk av karbonkreditter. Vår forståelse er likevel at klimanøytralitetsforordningen ikke

inneholder hele regelen i klimakvotedirektivet, da forbudet mot å bruke karbonkreditter kun fremgår av definisjonsbestemmelsen. Vår vurdering er derfor at direktivbestemmelsen må gjennomføres i forskriften. Innholdet i nåværende fjerde ledd andre punktum bokstav a andre punktum foreslås derfor flyttet til **fjerde ledd tredje punktum**, med en henvisning til klimanøytralitetsforordningen artikkel 2 punkt 2 og punkt 3.

Miljødirektoratet foreslår også, i **fjerde ledd nytt fjerde punktum**, å henvise til regelen i tildelingsforordningen artikkel 22b nr. 4 om at klimakvotemyndigheten innen 30. september 2024 skal kontrollere at klimanøytralitetsplanen oppfyller kravene i klimanøytralitetsforordningen. Begrunnelsen bak forslaget er å tydeliggjøre at det er en forutsetning for å ikke få redusert tildeling, at klimakvotemyndigheten har kontrollert at kravene i klimanøytralitetsforordningen er oppfylt.

Forslag til endringer i § 4-10 (fastsettelse av gjennomsnittlige tildelingsdata og justering av tildeling):

§ 4-10 omhandler fastsettelse av tildelingsdata og justering av tildeling, og henviser til reglene etter forordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030. Vi foreslår flere endringer i bestemmelsen. Endringene er ikke foranlediget av ny tildelingsforordning, men foreslås for å tydeliggjøre at det gjennomsnittlige aktivitetsnivået og de gjennomsnittlige tildelingsdataene ikke baserer seg på det årlige aktivitetsnivået, selv om det gjennomsnittlige aktivitetsnivået og de gjennomsnittlige tildelingsdataene skal vedtas årlig.

Det følger av forordning (EU) 2019/1842 artikkel 3 at klimakvotemyndigheten årlig skal fastsette ett gjennomsnittlig aktivitetsnivå for hver enkelt delinstallasjon i et anlegg. Det gjennomsnittlige aktivitetsnivået skal baseres på aktiviteten de to foregående årene. For å tydeliggjøre dette, foreslår vi for det første å slette ordet "årlige" i bestemmelsens **overskrift** og **andre ledd**. For det andre foreslår vi i bestemmelsens **første ledd** å presisere at fastsettelsen av ett gjennomsnittlig aktivitetsnivå skal baseres på aktivitetsnivået i delinstallasjonene de to foregående årene.

Forslag til endringer i § 4-11 (utdeling av vederlagsfrie kvoter ved nedleggelse):

Vi foreslår flere endringer i § 4-11. Bestemmelsen handler om hva som skjer med utdelingen av vederlagsfrie kvoter når et anlegg legges ned. Det vises til omtalen om tildelingsforordningen artikkel 26 nr. 2 i punkt 3.1.13.

Den nåværende ordlyden i § 4-11 antyder at tildelingen skal oppheves dersom anlegget nedlegges. Etter at vi har sett nærmere på artikkel 26 nr. 2 i tildelingsforordningen, ser vi at det er mer presist å si at utdelingen av vederlagsfrie kvoter faller bort. Vi foreslår derfor å endre bestemmelsens **overskrift** og **første ledd** til å omhandle bortfall av utdeling, slik at regelens innhold kommer tydeligere frem. I og med at artikkel 26 nr. 2 er stilet til medlemslandene i sin form, har vi valgt å tydeliggjøre i norsk regelverk at denne regelen kommer til anvendelse overfor anleggene.

Som beskrevet i punkt 3.1.13 over, er tildelingsforordningen art. 26 nr. 2 endret slik at retten til å få utdelt vederlagsfrie kvoter faller bort fra dagen etter nedleggelse, i stedet for fra året etter nedleggelse. Dette foreslås reflektert i bestemmelsen, ved at "året" erstattes med "dagen".

I tillegg foreslår vi et **nytt første ledd andre punktum**. Ettersom anlegget har rett på å få utdelt kvoter til og med dagen nedleggelsen av anlegget skjedde, må klimakvotemyndigheten avgjøre hvor mange kvoter som skal utdeles frem til dette tidspunktet. Det nye punktumet foreslås for å gi klimakvotemyndigheten kompetanse til å vedta det antallet vederlagsfrie kvoter som anlegget har krav på å få utdelt det året anlegget nedlegges.

Vi foreslår også å oppheve bestemmelsens **andre ledd**. Begrunnelsen er at reglene om tilbakeføring av overutdelte kvoter samles i § 4-13.

Forslag til endringer i § 4-13 (tilbakeføring av kvoter):

Vi foreslår to endringer i § 4-13 om tilbakeføring av kvoter. Hovedbegrunnelsen bak begge endringene er å lage tydelige regler som sikrer gjennomføring av pliktene som påhviler medlemsstatene i tildelingsforordningen artikkel 14 nr. 9, se omtalen i punkt 3.1.15.

For det første foreslår vi å endre bestemmelsens **første ledd** slik at bestemmelsen også omfatter tilbakeføring av overutdelte kvoter på grunn av nedleggelse etter § 4-11, se kommentarene til forslag til endringer av § 4-11 over. Bakgrunnen for forslaget er å samle tilfellene hvor det vil være aktuelt med en tilbakeføring av utdelte kvoter i samme bestemmelse. Denne bestemmelsen er altså ikke ny, så forslaget innebærer kun en mindre pedagogisk endring. Vi foreslår også å slette ordene "etter EUs klimakvoteregelverk" i første ledd, da det ikke er nødvendig å presisere at anleggsoperatørene er berettiget til tildeling etter dette regelverket.

For det andre foreslår vi et nytt **andre ledd**, som angir at dersom anleggsoperatøren ikke leverer tilbake overutdelte kvoter, skal tilsvarende antall kvoter trekkes fra ved senere års utdeling. Denne motregningsregelen er, i henhold til andre setning i tildelingsforordningen artikkel 14 nr. 9, kun ment å komme til anvendelse dersom anleggsoperatøren ikke tilbakefører de overutdelte kvotene i henhold til første ledd. Motregningsavgjørelsen er strengt lovbundet og innebærer ikke noen form for skjønnsutøvelse fra klimakvotemyndigheten, og skal skje automatisk ved senere års utdeling.

Forslag til endringer i vedlegg 1 (Varer omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM)):

Vedlegg 1 til klimakvoteforskriften lister opp varene som er omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen, og er inntatt i forbindelse med beregningsregelen for tildeling i § 4-7 tredje ledd (se over). Miljødirektoratet foreslår enkelte endringer i **teksten før tabellene i vedlegg 1. I første punktum** foreslår vi å tydeliggjøre at varene/produktene i tabellene er omfattet av karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM). Vi foreslår også å slette **andre punktum**, siden forordning (EØF) nr. 2658/87 ikke er inntatt i EØS-avtalen. Endringene er ikke foranlediget av endringene i tildelingsforordningen og er ikke ment å ha materiell betydning.

Forslag til endringer i vedlegg 2 (Krav til energirevisjon):

Vi foreslår å rette opp enkelte feil i vedlegg 2, som omhandler ytterligere krav til energirevisjon for å få full tildeling etter § 4-7b andre ledd (se over). I **første avsnitt** foreslår vi å rette henvisningen fra § 4-7 til § 4-7b. I **andre avsnitt i punkt 1** foreslår vi å bytte ut ordet "energikartlegging" med "energirevisjonen", slik at ordbruken i vedlegget blir konsekvent.

4.4 Endringer i klimavoteforskriften kapittel 9 om gebyr

Forslag til endringer i § 9-4 (gebyr for behandling av søknad om forenklet verifikasjon og søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk):

§ 9-4 angir at det skal betales gebyr for klimavotemyndighetens behandling av søknad om forenklet verifikasjon etter § 2-5. Bestemmelsen dekker imidlertid ikke behandling av søknader om virtuelt verifikasjonsbesøk. Anleggsoperatører kan søke klimavotemyndigheten om å gjennomføre et virtuelt verifikasjonsbesøk i stedet for et fysisk verifikasjonsbesøk dersom force majeure-situasjoner innebærer at et fysisk verifikasjonsbesøk ikke kan gjennomføres, jf. AV-forordningen artikkel 34a.

Siden søknader om virtuelle verifikasjonsbesøk vil kreve en tilsvarende gjennomgang som søknader om forenklet verifikasjon fra Miljødirektoratets side, foreslår vi at det skal betales gebyr etter satser i forurensningsforskriften § 39-4 for behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk etter AV-forordningen artikkel 34a.

Vi foreslår at hjemmelen inntas i klimavoteforskriften **§ 9-4 nytt andre ledd**, da virtuelt verifikasjonsbesøk tematisk henger sammen med forenklet verifikasjon. I tillegg foreslår vi at bestemmelsens **overskrift** endres for å tydeliggjøre at bestemmelsen også omhandler gebyr for behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk.

5. Konsekvenser av forskriftsendringene

Endringene i forordningene vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser. Det vil være konsekvenser både for anleggsoperatørene/brenseloperatørene/luftfartstøyoperatørene, verifikatørene og for klimavotemyndigheten. En overordnet beskrivelse av konsekvensene for disse tre aktørene er gitt under. En nærmere utdyping av konsekvenser følger av punkt 5.1–5.3.

5.1 Oppsummering av konsekvensene

Konsekvenser for anleggsoperatører/brenseloperatører/luftfartsoperatører

For anleggsoperatører som ønsker å søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 vil forslaget medføre økte administrative og økonomiske konsekvenser sammenlignet med någjeldende regler. Tildelingsreglene strammes inn, noe som vil medføre lavere tildeling. For anlegg som får tildeling for forbruk av elektrisitet vil imidlertid tildelingen kunne øke

sammenlignet med tildelingen i perioden 2021–2025. For de anleggene som omfattes av krav til klimanøytralitetsplaner, kan den administrative byrden være ekstra stor.

Ut over endringene som gjelder tildeling av vederlagsfrie kvoter, vil øvrige endringer i AV-forordningen blant annet gi en økt administrativ og økonomisk byrde for operatører for avfallsforbrenningsanlegg og brenseloperatører under ETS 2, som må kunne fremlegge dokumentasjon for verifikatører som verifiserer utslippsrapporter.

For luftfartøysoperatører vil forenklinger knyttet til verifikasjonsbesøk kunne redusere kostnader knyttet til verifikasjon noe, men det må samtidig også påregnes at kostnadene relatert til verifikasjon av bruk av bærekraftige biobrensler kan øke sammenlignet med någjeldende regler.

Konsekvenser for verifikatører

For verifikatører som verifiserer søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter, forventer vi en økt administrativ byrde som følge av endringene i regelverket, og at dette prises inn i verifikasjonsarbeidet som anleggsoperatørene må betale for.

Verifikatører som ønsker å tilby verifikasjonstjenester for brenseloperatører under ETS 2 vil måtte påregne en administrativ byrde ved å søke om utvidet akkreditering, men vil også kunne få økte inntekter fra verifikasjonsarbeid så snart akkrediteringen er på plass.

Konsekvenser for myndighetene

Forslaget vil innebære en økt administrativ byrde for Miljødirektoratet som skal behandle tildelingssøknader, tolke regelverket og veilede aktørene. Norsk Akkreditering kan eventuelt få noe økt administrativ byrde som følge av søknad fra verifikatører om utvidelse av akkrediteringen for å tilby verifikasjonstjenester for brenseloperatører under ETS 2

5.2 Forordning om endring av tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen

Tildelingsforordningen er i økt grad endret for å stimulere til bruk av lav- og nullutslippsteknologier, slik at produkter kan produseres uten eller med reduserte utslipp. Regelverket åpner for at det kan gis tildeling til varme produsert fra elektrisitet, noe som kan medføre økt grunnlag for tildeling til flere norske anlegg. Anlegg uten utslipp kan også søke om tildeling. I og med at disse anleggene ikke har utslipp de må levere kvoter for, vil de kunne selge alle sine kvoter i markedet. Som følge av at reglene for tildeling strammes inn vil det derimot for flere anlegg medføre lavere tildeling av vederlagsfrie kvoter enn for perioden 2021–2025. De anleggene som har lavest utslipp innenfor en bransje vil gjennomgående få dekket større andeler av sine utslipp gjennom tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Nedenfor vurderer vi konsekvenser for næringslivet for hver av endringene, og samlet for alle endringene for verifikatørene og myndighetene. For en nærmere beskrivelse av reglene, se punkt 3.1.

5.2.1 Konsekvenser for næringslivet

Som nevnt under punkt 3.1, er hovedprinsippene i tildelingsforordningen de samme som for 2021–2025. Disse er kjent for operatører for anlegg som har søkt om og fått tildeling av vederlagsfrie kvoter for denne perioden.

For anlegg hvor nye og/eller endrede krav vil gjelde vil det medføre økte administrative og økonomiske konsekvenser sammenlignet med någjeldende regler. Som følge av de nye kravene må operatører som ønsker å søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 for sine anlegg utarbeide nye/endrede metodeplaner og levere flere data og ny informasjon, sammenlignet med hva de skulle levert ved någjeldende regler. Søknaden må verifiseres av en akkreditert verifikatør og godkjennes av Miljødirektoratet. Operatørene må betale for verifikasjonen og betale gebyrer til Miljødirektoratet for behandling av søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 og godkjenning av metodeplaner og ev. påfølgende endringer av disse planene.

For verifikatører vil det som følge av endringene være flere detaljer å sette seg inn i, samt nye tema og flere kompliserte metoder å forstå. Flere av endringene i tildelingsforordningen vil gi merarbeid for verifikatører ved gjennomgang av søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Dette merarbeidet vil prises inn i verifikasjonsarbeidet som anleggsoperatørene må betale for, slik at anleggsoperatørene vil få økte kostnader som følge av dette.

Endringene knyttet til beregning av tildeling i endringsforordningen treffer ikke alle anlegg. Det er vanskelig å si nøyaktig hvor mange anlegg endringene treffer, men vi vil anta at de vil treffe flere enn 50 prosent av anleggene som er omfattet av systemet.

Tildeling til forbruk av elektrisitet

I Norge er det mange anlegg som benytter elektrisitet til produksjon av produkter eller til produksjon av varme. Tildeling til varme produsert fra elektrisitet har tidligere ikke gitt tildeling. I tillegg har faktor for veksling mellom brensel og elektrisitet sørget for at et anlegg ikke har fått tildeling for elektrisitet benyttet i en produksjonsprosess, hvor tildeling har vært basert på tildelingsmetoden utslippsstandard for produkt. Endringene i tildelingsforordningen som åpner opp for at det gis tildeling til elektrisitetsforbruk til enkelte formål vil ha positive økonomiske konsekvenser for anleggene dette gjelder, ved at tildelingen til anlegget øker. Dette vil gjelde anlegg i flere ulike bransjer i Norge. Endringen åpner også opp for at anlegg uten utslipp kan søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Det er per i dag usikkert hvilken betydning det får for medlemsstatenes adgang til å kompensere konkurranseutsatt industri for økte strømpriser at det nå innføres tildeling for enkelte former for elektrisitetsforbruk. Det fremgår av fortalen til forordningen at tildeling av vederlagsfrie kvoter til elektrifiserte prosesser ikke nødvendigvis skal frata et anlegg muligheten til å motta CO₂-kompensasjon. Samtidig fremgår det av fortalen at CO₂-kompensasjonen ikke skal kompensere de samme indirekte kostnadene som allerede er dekket av vederlagsfri tildeling av kvoter. Det er kommet signaler fra EU-kommisjonen om at det kan bli behov for å endre retningslinjene knyttet til CO₂-kompensasjon som følge av at det åpnes for tildeling til varme produsert fra elektrisitet.

Anlegg må gjennomføre energieffektiviserings- og klimanøytralitetstiltak for å få full tildeling av vederlagsfrie kvoter

Endringene i tildelingsforordningen vil gi særlige økte administrative konsekvenser for anlegg som får krav om å gjennomføre anbefalinger fra en energirevisjon eller et energiledelsessystem og for anlegg som får krav om å utarbeide en klimanøytralitetsplan. For anlegg som ikke oppfyller ett eller begge vilkårene og dermed blir trukket kvoter, vil det være negative økonomiske konsekvenser. Den negative økonomiske konsekvensen kan også være høyere enn kostnaden på tiltakene som må gjennomføres. Dette avhenger imidlertid av hvilke tiltak som må gjennomføres. Dersom investeringskostnadene for tiltakene knyttet til energieffektivisering derimot er uforholdsmessige, skal det ikke trekkes kvoter, se punkt 3.1.3 over.

Særskilt om energieffektiviseringstiltak

Kravet om energieffektivisering gjelder ikke små eller mellomstore bedrifter. Miljødirektoratet har ikke oversikt over hvilke anlegg som faller under denne definisjonen i dag. I endringene i tildelingsforordningen oppstilles det et unntak om at tildelingen til et anlegg ikke skal reduseres dersom anleggsoperatøren kan dokumentere at det ikke foreligger noen anbefalinger fra en energirevisjon eller et sertifisert energiledelsessystem i de fire første årene i relevant basisperiode, se unntak f) under punkt 3.1.3 i dette høringsnotatet.

Basisperioden for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 for eksisterende anlegg er 2019–2023. De fire første årene i relevant basisperiode er derfor 2019–2022. Kravet knyttet til energieffektivisering er hentet fra energieffektiviseringsdirektivet (direktiv 2012/27/EU) artikkel 8. Dette direktivet er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen, og dermed ikke gjennomført i norsk lov. Norske anlegg hadde derfor ikke dette kravet i perioden 2019–2022. I og med at ingen norske anlegg hadde krav til energieffektivisering på dette tidspunktet er det få, eller ingen norske anlegg som har gjennomført en energirevisjon eller et sertifisert energiledelsessystem og som dermed har anbefalinger fra dette i perioden 2019–2022. Med bakgrunn i dette vil det derfor ikke være store administrative konsekvenser eller direkte kostnader knyttet til kravet om energieffektivisering for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 for norske anlegg.

Ordlyden i kravet i artikkel 8 i energieffektiviseringsdirektivet er tatt inn i klimakvoteforskriften § 4-7b og vedlegg 2. Anleggsoperatører som omfattes av dette kravet bør derfor tilpasse seg dette kravet så snart som mulig. Når energieffektiviseringsdirektivet tas inn i norsk rett, vil vi vurdere om vi skal henvise til dette kravet i den norske gjennomføringslovgivningen i stedet for å ha kravet i klimakvoteforskriften. Energieffektiviseringsdirektivet har vært på høring i Norge.

Særskilt om klimanøytralitetsplan

Det er fire norske anlegg som har krav om å utarbeide og implementere en klimanøytralitetsplan for å få full tildeling, og som potensielt kan få redusert tildeling av vederlagsfrie kvoter dersom dette ikke gjøres. Det kan medføre en stor administrativ og økonomisk byrde for disse operatørene. Noen av anleggsoperatørene kan ha utfordringer med å lage en plan om å bli klimanøytrale i 2050, ettersom teknologien som er tilgjengelig på markedet i dag kan være

umoden eller at annet regelverk (f.eks. knyttet til hvor og hvordan negative utslipp skal håndteres) ikke er utarbeidet enda.

Dersom operatørene for disse anleggene ikke har levert en slik plan til klimakvotemyndigheten innen 30. mai 2024 som en del av søknaden om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030, vil anleggene bli trukket 20 prosent av sin totale tildeling av vederlagsfrie kvoter. Dette gjelder også dersom planen ikke tilfredsstiller kravene som er gitt i klimanøytralitetsforordningen. Det er vanskelig å forskutere hvor mange kvoter det eventuelt kan utgjøre dersom anleggene som har fått dette kravet trekkes 20 prosent, ettersom også andre endringer i tildelingsforordningen kan ha innvirkning på tildelingen til anlegget.

CBAM

Miljødirektoratet kjenner til 19 norske anlegg innen sektorene aluminium (9), sement (2), gjødsel (2) og jern & stål, inkludert ferromangan (6), som vil bli omfattet av CBAM. Disse anleggene får i dag tildeling av vederlagsfrie kvoter, men andelen vederlagsfri tildeling vil gradvis reduseres fra 2026 til 2033 før den blir null i 2034. Dermed må operatører for anlegg som omfattes av CBAM kjøpe betydelig flere kvoter i markedet, noe som vil utgjøre store kostnader basert på dagens kvotepris.

Operatører for berørte anlegg må også oppgi i søknaden hvilke delinstallasjoner som er tilknyttet CBAM-varer slik at tildelingen i delinstallasjonen reduseres i samsvar med CBAM-faktoren i punkt 3.1.4 i dette høringsnotatet. Vi forventer at dette blir en enkel oppgave for anlegg med delinstallasjoner med utslippsstandard for produkt, ettersom CBAM-forordningen tydelig definerer hvilke produkter som omfattes av systemet. Operatører for anlegg som bare har delinstallasjoner med utslippsstandarder for CBAM-produkter må kun gjøre små endringer i søknadsskjemaet og i metodeplanen.

Derimot kan rapporteringstilpasningen bli en større jobb for operatører for anlegg som har delinstallasjoner med utslippsstandard for varme, brensel eller prosessutslipp hvor aktiviteten i delinstallasjonen er en del av produksjonen av CBAM-produkter. Operatører for slike anlegg må etablere en metode i henhold til regelverket for hvordan prosessene som brukes til å produsere CBAM-produkter kan skilles fra prosessene som brukes til andre formål. Vi antar at dette medfører en del administrativt arbeid for operatørene.

Operatører for anlegg som eksporterer varme til anlegg eller enheter utenfor EUs klimakvotesystem skal angi hvor mye av denne varmen som brukes til å produsere CBAM-produkter. Hvis operatøren for det aktuelle anlegget ikke kan dokumentere hvor mye varme som eksporteres for produksjon av CBAM-produkter, skal all varme anlegget eksporterer anses som varme som brukes for å lage produkter som er omfattet av CBAM. Vi forventer at også dette kan medføre noe merarbeid for anleggsoperatørene, spesielt fordi anleggsoperatøren som søker om tildeling blir avhengig av å innhente informasjon fra operatøren for anlegget som importerer varme. Dette vil videre få konsekvenser for sistnevnte, som må måle hvor mye varme som brukes til å produsere CBAM-varer.

Gjenvinning av varme

For å unngå dobbelttelling og dermed dobbelttildeling skal anlegg som i dag gjenvinner varme fra en delinstallasjon med utslippsstandard for brensel eller delinstallasjon med prosessutslipp, tildeles kvoter for denne varmen i en delinstallasjon med utslippsstandard for varme/fjernvarme. Tilsvarende energimengde som er gjenvunnet skal trekkes fra i den delinstallasjonen den blir gjenvunnet fra (brensel eller prosess). Denne regelen har gitt uheldige effekter for de anleggene som er ansett som karbonlekkasjeutsatt og som overfører gjenvunnet varme til et anlegg eller en enhet som ikke er karbonlekkasjeutsatt. I slike tilfeller har det aktuelle anlegget fått lavere tildeling dess mer varme som er levert. Regelen er nå fjernet.

Rundt 15–20 norske anlegg har benyttet denne regelen ved beregning av tildeling i perioden 2021–2025. Disse anleggene vil nå kunne få en dobbelttildeling til energien i varmen de gjenvinner. For disse anleggene er det derfor positivt at denne regelen er fjernet. Det vil lønne seg å gjenvinne varme, og desto mer varme et anlegg gjenvinner, desto større tildeling vil anlegget motta.

Felleseuropeisk korreksjonsfaktor

Dersom den totale tildelingen av vederlagsfrie kvoter for alle anlegg i EUs klimakvotesystem overstiger det antallet kvoter som er tilgjengelige for vederlagsfri tildeling i systemet, skal tildelingen til alle anlegg reduseres med en felleseuropeisk reduksjonsfaktor. Dette kravet skal i henhold til EUs kvotedirektiv ikke gjelde de 10 prosent mest utslippseffektive anleggene innen en sektor. Som følge av at det innføres et vilkår om at tildelingen til delinstallasjonen som er blant de ti prosent mest utslippseffektive må utgjøre mer enn 60 prosent av tildelingen til hele anlegget for å falle inn under denne regelen, kan anlegg som er utslippseffektive likevel få redusert tildelingen med felleseuropeisk korreksjonsfaktor.

Dersom et anlegg for eksempel har en svært utslippseffektiv delinstallasjon, og tildelingen av vederlagsfrie kvoter til denne delinstallasjonen utgjør 50 prosent av den totale tildelingen til anlegget, vil anlegget omfattes av den felleseuropeiske korreksjonsfaktoren. Det er imidlertid svært vanskelig å forskutere hvor mange kvoter det kan være snakk om. EU-kommisjonen vil beregne korreksjonsfaktoren basert på tildelingsdata som anleggsoperatørene oppgir som en del av søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter innen 30. mai 2024. Det er derfor ikke mulig å si noe konkret om hvorvidt korreksjonsfaktoren vil anvendes i hele eller deler av perioden 2026–2030. Størrelsen på korreksjonsfaktoren har tidligere vært veldig variert. På sitt laveste, i 2020, var den på 82,43 prosent, altså et kutt i den vederlagsfrie tildelingen på nesten 20 prosent sammenlignet med opprinnelig tildelingsvedtak, mens den i perioden 2021–2025 var på 100 prosent, noe som innebærer at det ikke var behov for kutt i tildelingen i denne perioden.

Historisk aktivitetsnivå og endrede beregningsmetoder

Endringen fra bruk av gjennomsnitt til bruk av median for å beregne historisk aktivitetsnivå for eksisterende anlegg kan gi konsekvenser for anleggene som har hatt svingninger i aktivitetsnivå i basisperioden. Hvor store konsekvensene vil bli vil variere, og det kan slå både positivt og negativt ut økonomisk. For anlegg med stabil drift i basisperioden får endringen små eller ingen konsekvenser.

For de anleggene der beregningsformlene er endret vesentlig, kan det medføre en administrativ byrde for anleggene å beregne historisk aktivitetsnivå. Vi har ikke grunnlag for å si om dette vil gi økt eller redusert tildeling til anleggene.

Endring i definisjonen og systemgrensene for noen utslippsstandarder

Det er endringer i definisjonen og systemgrensene for fem utslippsstandarder som er relevante for norske anlegg, i tillegg til de utslippsstandardene hvor definisjonen er endret som følge av at faktor for veksling mellom brensel og elektrisitet er fjernet, se punkt 3.1.9. De fem utslippsstandardene er: grå sementklinker, EAF-karbonstål, tørkepapir, ammoniakk og hydrogen. Per i dag er det seks norske anlegg som benytter disse utslippsstandardene ved beregning av tildeling. Operatører for disse anleggene må vurdere på nytt hvilke strømmer som tilhører hvilke delinstallasjoner ved deres anlegg. Endringer knyttet til dette kan i noen grad påvirke tildelingen. Endringene i definisjonene og systemgrensene til disse utslippsstandardene åpner opp for at anlegg uten utslipp kan søke om tildeling.

Sammenslåing av delinstallasjoner, sammenslåing/oppsplitting av anlegg og nedleggelse av anlegg

Vi forventer at de administrative konsekvensene knyttet til endring i reglene om sammenslåing av delinstallasjoner, sammenslåing/oppsplitting av anlegg og nedleggelse av anlegg vil være små sammenlignet med någjeldende tildelingsregler.

Endringen knyttet særlig til nedleggelse vil medføre en negativ økonomisk konsekvens for et anlegg som blir nedlagt, i og med at retten til utdeling faller bort fra dagen etter nedleggelse i stedet for året etter. Etter någjeldende regler vil et anlegg som f.eks. legges ned 2. mai, få utdelt alle de vederlagsfrie kvotene det hadde rett på fram til 31. desember det samme året, selv om operatøren kun må levere kvoter for utslippene fra anlegget fram til 2. mai. I henhold til endringen vil et anlegg som legges ned f.eks. 2. mai ikke få utdelt flere kvoter enn det hadde rett på tildeling for, fra og med 3. mai og ut året. I dette tilfellet må det beregnes for det aktuelle året hvor mange kvoter et anlegg skal få utdelt fram til dato for nedleggelse. Dersom kvotene for det aktuelle året er delt ut på anleggets driftskonto i kvoteregisteret før nedleggelse, må det også beregnes hvor mange kvoter anlegget må levere tilbake det aktuelle året.

Tilbakelevering av kvoter

Vi forventer at regelen om tilbakelevering av kvoter får små konsekvenser for næringslivet. Det har hele tiden vært en forutsetning om at operatører skal levere tilbake overutdelte kvoter, og forordningen innebærer kun en presisering av dette. Bestemmelsen fører først og fremst til at operatører ikke mottar flere kvoter enn de har krav på, og Miljødirektoratet har heller ikke erfart at anleggsoperatørene ikke leverer tilbake kvoter som ikke skulle ha vært delt ut til den kvotepliktige.

5.2.2. Konsekvenser for myndighetene

Flere av endringene i tildelingsforordningen vil øke den administrative byrden for Miljødirektoratet. Det blir flere detaljer å følge med på, mer kompliserte metoder å forstå og nye tema å sette seg inn i. Arbeidet vil bestå i å behandle søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter, godkjenne metodeplaner og påfølgende endringer i disse og vurdere dokumentasjon om klimanøytralitet og etter hvert energieffektivisering. Endringer i regelverket utvider omfanget av disse oppgavene, men arbeidet overlapper i betydelig grad med arbeidsoppgaver Miljødirektoratet må utføre uavhengig av disse endringene. Vi forventer at arbeidet med behandling av søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter og godkjenning av metodeplaner vil medføre en høy midlertidig arbeidsbyrde som vil kunne vare i opp mot to år fra søknadene er mottatt, i tillegg til løpende arbeid med godkjenning av endringer i metodeplaner og arbeid med behandling av ev. klager på vedtak vi fatter knyttet til tildeling og metodeplaner.

Miljødirektoratet skal, ved behandling av søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter, også vurdere klimanøytralitetsplaner og dokumentasjon om energieffektiviseringstiltak. Vi har ikke vurdert dokumentasjon på disse kravene tidligere. I og med at ingen norske anlegg hadde krav til energieffektivisering i basisperioden for søknad om tildeling for eksisterende anlegg for perioden 2026–2030, som omtalt i punkt 5.2.1, vil ikke dette kravet medføre en stor jobb for Miljødirektoratet ved behandling av søknadene.

Kravet til klimanøytralitetsplaner vil for perioden 2026–2030 gjelde kun fire norske anlegg. Det vil derfor være begrenset administrativ byrde for Miljødirektoratet å gå igjennom disse, men det er vanskelig å anslå hvor krevende dette vil være. Slik regelverket er formulert er det uklart når anleggene vil bli trukket 20 prosent i tildeling dersom anleggsoperatøren ikke har utarbeidet en plan innen fristen, ikke har oppnådd målene eller milepælene for femårsperioden, eller at planen ikke tilfredsstiller formen på planen og/eller kravene som er gitt i klimanøytralitetsforordningen. Når anleggene eventuelt vil bli trukket i tildeling vil fremkomme i andre regelverk som på nåværende tidspunkt er under utarbeidelse.

Arbeidet med veiledning og informasjonsarbeid rettet både mot verifikatørene og anleggsoperatørene vil også øke.

I og med at operatører for anlegg uten utslipp kan søke om tildeling, kan det bli flere søknader å behandle. Miljødirektoratet tror likevel ikke at dette vil gjelde mange anlegg. Per nå har vi kun kjennskap til ett konkret anlegg. Andre slike anlegg som eventuelt starter opp i perioden kan søke om tildeling etter oppstart.

Behandling av tildelingssøknadene er gebyrbelagt og vil gi økte inntekter til staten. Vi forventer at endringene i tildelingsforordningen og klimanøytralitetsforordningen vil føre til betydelig merarbeid og at det kan bli krevende å følge opp regelendringene.

5.3 Forordning om endring av AV-forordningen

5.3.1 Konsekvenser for næringslivet

Det er vanskelig å si noe samlet om konsekvensene av forordning om endring av AV-forordningen for næringslivet, da dette vil slå ulikt ut for næringslivsaktørene.

Som nevnt under punkt 5.1, vil operatører som søker om tildeling av vederlagsfrie kvoter for sine anlegg for perioden 2026–2030 måtte ta kostnadene av å få disse søknadene verifisert i henhold til kravene som følger av AV-forordningen og forordning om endring av AV-forordningen.

Hva gjelder operatører for avfallsforbrenningsanlegg og for brenseloperatører under ETS2 vil disse måtte påregne en administrativ byrde med å kunne fremlegge dokumentasjon for verifikatør knyttet til utslippsrapportering, og kostnader knyttet til verifikasjon. For brenseloperatører vil dette først gjelde for rapport for våren 2026, etter implementering av regler om verifikasjon og akkreditering for ETS2, se punkt 2.1 i dette høringsnotatet.

Videre vil operatører for anlegg og luftfartøysoperatører som bruker brenslar levert fra brenseloperatører under ETS 2 måtte regne med en økt administrativ byrde ved å fremlegge dokumentasjon iht. MR-forordningen vedlegg Xa for verifikatør, samt ev. tilleggskostnader ved verifikatørs kontroll av dette vedlegget som ledd i verifikasjon av utslippsrapporter. Vi antar imidlertid at omfanget, både administrativt og økonomisk, vil være begrenset.

5.3.2 Konsekvenser for verifikatører

Som nevnt under punkt 3.1.1, er hovedprinsippene i tildelingsforordningen de samme som for tildeling i perioden 2021–2025. Disse er kjent for verifikatører som har verifisert søknader for operatører for anlegg som har søkt om og fått tildeling av vederlagsfrie kvoter for denne perioden. Kravet om at verifikatør skal validere metodeplanen til anleggene som ledd i verifikasjon av tildelingssøknader er fjernet. Videre vil det, som beskrevet i punkt 5.2, ikke være noen eksisterende anlegg i Norge som har gjennomført en energirevisjon eller et sertifisert energiledelsessystem og som dermed har anbefalinger fra dette å fremvise som del av søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030. Begge disse forholdene vil kunne bidra til at økningen i den administrative byrden er mindre enn den kunne ha blitt for verifikatørene ved verifikasjon av søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030.

Det er samtidig utarbeidet et detaljert regelverk og nye tema i de tre rettsaktene som beskrevet i punkt 3 i dette høringsnotatet. Vi vurderer at disse endringene samlet sett vil medføre merarbeid for verifikatører i å verifisere søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 sammenlignet med någjeldende regler.

Når energieffektivisering kommer til anvendelse på et senere tidspunkt, vil det også kunne føre til en økt administrativ byrde for verifikatører å sjekke slik dokumentasjon. Dette vil kunne gi økte kostnader for verifikasjon av årlig rapportering av tildelingsdata for operatører for anlegg som har søkt om tildeling for perioden 2026–2030.

Hva gjelder endringene i AV-forordningen knyttet til ETS 2, vil verifikatører som ønsker å verifisere rapporter for brenseloperatører under ETS 2 på kort sikt få økt administrativ og økonomisk byrde knyttet til å utvide sitt akkrediteringsomfang (søknad og godkjenning fra nasjonalt akkrediteringsorgan). Så snart akkreditering gis, vil disse aktørene imidlertid kunne få tilgang til et marked med brenseloperatører i Norge og i andre land som deltar i EUs klimakvotesystem, noe som vil gi økte inntekter.

Vi forventer at det vil bli enklere for verifikatører å gjennomføre verifikasjonsbesøk som følge av at det åpnes for virtuelt verifikasjonsbesøk for utslippsrapporter for luftfartøysoperatører, også utenom force majeure-situasjoner.

5.3.3 Konsekvenser for myndighetene

Miljødirektoratet må regne med et økt behov for å veilede verifikatører om endringene i regelverket.

I tillegg kan Norsk Akkreditering og tilsvarende nasjonale akkrediteringsorganer i andre land eventuelt kunne oppleve økt etterspørsel etter sine tjenester, dersom flere ønsker å akkreditere seg eller utvide sin akkreditering for å verifisere data for anlegg, luftfartøysoperatører og brenseloperatører under ETS 2.

5.3 Innføring av gebyr for behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk

Å gebyrlegge behandling av søknad om virtuelt verifikasjonsbesøk fører til at anleggsoperatører som søker om dette får en kostnad. Vi forventer at kostnaden blir enkel å bære for de anleggsoperatørene som søker om dette.

Staten vil få inntekter fra gebyrene. Inntektene vil avhenge av hvor mange anleggsoperatører som søker om virtuelt verifikasjonsbesøk, men vi antar at omfanget av antall søknader og vår behandling vil være begrenset. Da man kun kan få innvilget virtuelt verifikasjonsbesøk som følge av seriøse, ekstraordinære og uforutsette hindringer, er det vanskelig å anslå hvor mange som vil søke om virtuelt verifikasjonsbesøk, og dette vil variere fra år til år. Vi anslår å behandle få søknader om virtuelt verifikasjonsbesøk hvert år.

6. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Endringene reiser ikke prinsipielle spørsmål.

Frist for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026–2030 for eksisterende anlegg var 30. mai 2024, jf. klimakvoteforskriften § 4-3. Regelverket for krav til søknaden, som høres nå, var dermed ikke gjennomført i norsk rett før søknadstidspunktet. Dette skyldes primært at prosessen med å utarbeide og vedta de tre forordningene har tatt tid i EU, men også at Norge som EFTA-stat må gjennomføre EU-regelverket i nasjonal lovgivning. Dette har påvirket anleggsoperatører som ønsker å søke om tildeling, verifikatører som skal verifisere søknadene og Miljødirektoratet som skal informere og veilede om regelverket og behandle søknadene.

Miljødirektoratet har, med de ressursene som er tilgjengelig, forsøkt å avbøte denne ulempen med å kontinuerlig dele informasjon om regelverksutviklingen i EU, gjennom å videreformidle EUs høringer av regelverket, informasjonsmøter, nettsider og dialog med operatører og verifikatører. Vi har også løpende søkt avklaringer med EU-kommisjonen for tolkning og forståelse av enkelte bestemmelser, og informert de som omfattes av krav til klimanøytralitetsplaner så snart dette var på plass fra EUs side.

Vi har i tillegg utarbeidet en digital løsning for å sende inn søknader i Miljødirektoratets søknadsportal Tilde, der både operatører og verifikatører skal benytte maler utarbeidet av EU som lastes opp i løsningen. For at gjennomføringen skal bli vellykket, var det imidlertid avgjørende at anleggsoperatører og verifikatører satte seg inn i, forsto og etterlevde regelverket før de søkte om tildeling innen 30. mai 2024, for å sikre at komplette søknader ble sendt inn til Miljødirektoratet innen fristen. Videre er det også avgjørende at operatører og verifikatører raskt kan bidra til nødvendige avklaringer i etterkant av søknadsfristen. Det er også avgjørende at Miljødirektoratet får avklaringer fra EU-kommisjonen og at EFTAs overvåkingsorgan godkjenner Norges plan for tildeling til de enkelte anleggene for perioden 2026–2030. Endringene i tildelingsregelverket gir økt arbeidsomfang knyttet til behandling av tildelingssøknader og det er avgjørende for vellykket gjennomføring at det avsettes tilstrekkelig ressurser for å gjennomføre arbeidet.