

Høring av forslag for innføring av kvoteplikt og krav til verifikasjon i ETS2 i klimakvoteforskriften

1	Anbefaling og sammendrag.....	3
2	Innledning.....	3
2.1	Om høringen og forslaget til forskriftsendringene	3
2.2	Bakgrunn for forslaget til forskriftsendringer.....	5
2.3	Status for EØS-prosessen og plan for nasjonal gjennomføring	6
3	Hovedinnholdet i de nye reguleringene fra EU.....	8
3.1	Kvoteplikt for utslipp fra og med utslippsåret 2027	8
	Tilgjengelige kvoter i ETS2	8
	Regler knyttet til bruk av klimakvoteregisteret.....	9
3.2	Åpning for unntak fra kvoteplikt i årene 2027-2030	9
3.3	Åpning for utvidelse av virkeområdet til ETS2	13
3.4	AV-forordningen gjelder for brenseloperatørenes utslippsrapporter fra og med 2026	
	16	
	Regler knyttet til verifikasjon	16
	Krav til verifikatøren	17
	Verifikatører må akkrediteres.....	17
4	Miljødirektoratets vurderinger og forslag til endringer av dagens regelverk	18
4.1	Overordnet om regelverksforslaget.....	18
4.2	Endringer i klimakvoteforskriften.....	18
4.2.1	Endringer i § 1-6 kvoteplikt	18
4.2.2	Ny § 1-6b - hjemmel til å gi nærmere regler om unntak fra kvoteplikten.....	18
4.2.3	Endringer i § 2-1- MR forordningens regler om verifikasjon av utslippsrapport	19
4.2.4	Endringer i § 2-2 – AV forordningens regler for ETS2.....	19
4.2.5	Endringer som følge av at definisjonen av brenseloperatør tas inn i klimakvoteloven	19
4.2.6	Forslag om meldeplikt for brenseloperatør ved nedleggelse av aktiviteten .	20
4.2.7	Språklige endringer.....	20
5	Konsekvenser av forskriftsendringene.....	21
5.1	Kvoteplikt	21
5.2	Unntak fra kvoteplikt.....	23

5.3 Verifikasjon	25
5.4 Konsekvenser ved andre endringer beskrevet i kapittel 4.....	27
6 Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring	27

1 Anbefaling og sammendrag

Klima- og miljødepartementet sendte 4. april en proposisjon til Stortinget om utvidelse av klimakvoteloven for å omfatte klimagassutslipp fra forbrenning av brensel i veitransport, bygg og andre utvalgte sektorer i Norge (ETS2), jf. Prop. 104 L (2024–2025). Et hovedformål med proposisjonen er å få tilstrekkelig hjemmel til å gjennomføre alle klimakvotedirektivets regler for ETS2 i Norge.

Miljødirektoratet foreslår her endringer i klimakvoteforskriften med hjemmel i de foreslåtte lovendringene. Forskriftsendringene består av å ta inn i norsk rett regler fra klimakvotedirektivet om verifikasjon av utslippsrapport og kvoteplikt i ETS2, og innebærer blant annet at brenseloperatører fra og med utslippsåret 2027 må returnere klimakvoter tilsvarende deres utslipp. Forslaget er en del av Norges gjennomføring av EUs endringsdirektiv (EU) 2023/959 til klimakvotedirektivet.

Det foreslås også en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette regler om unntak fra kvoteplikt for rapporteringsårene 2027-2030, innenfor rammene av klimakvotedirektivet. Dette er aktuelt dersom det bestemmes at Norge ønsker å benytte seg av direktivets unntaksmulighet. Det er per i dag en del usikkerhet om hvordan en unntaksregel vil fungere. Høringsnotatet redegjør for disse usikkerhetene og ber om innspill på hvorvidt det er ønskelig at det åpnes for unntak.

Forslaget inneholder også noen mindre endringer i definisjonene som angir virkeområdet til ETS2, samt noen regeltekniske endringer som ikke er ment å ha materiell virkning, blant annet som følge av at definisjonen av brenseloperatør er foreslått inntatt i klimakvoteloven.

Ved innføring av kvoteplikt vil brenseloperatører stå overfor økte priser tilsvarende prisen de må betale for kjøp av kvoter. Dette kan føre til høyere priser på brensel, som igjen kan overføres til sluttbrukere. Dersom det åpnes for unntak fra kvoteplikten, vil det innebære at det må fastsettes en høyere CO₂-avgift enn gjennomsnittsprisen for kvoter. Unntak vil også medføre økte administrative kostnader knyttet til arbeid med å søke om unntak og dokumentasjon på at operatøren oppfyller vilkårene for dette.

I Norge er utslippene som omfattes av ETS2, i hovedsak også omfattet av CO₂-avgift. Hvorvidt ETS2 øker innkjøpsprisen på brenslene som er omfattet, må derfor sees i sammenheng med eventuelle endringer i andre virkemidler, herunder CO₂-avgiften.

2 Innledning

2.1 Om høringen og forslaget til forskriftsendringene

Endringsdirektiv (EU) 2023/959 gjør EUs klimakvotedirektiv gjeldende for CO₂-utslipp fra tilgjengeliggjøring av brensl for forbrenning innenfor sektorene veitransport, bygninger

(næringsbygg og boliger) og andre sektorer. Denne utvidelsen av klimakvotedirektivet med et eget kvotemarked omtales som "ETS2". Reglene for ETS2 gjennomføres i Norge i tre hoveddeler.

Den første delen fastsatte regler om tillatelse, overvåkning av utslipp og rapportering i klimakvoteforskriften med hjemmel i forurensningsloven. Disse trådte i kraft 1. juli 2024. Høringen kan leses [her](#).

Den andre delen innebærer å utvide klimakvoteloven til å omhandle ETS2, og gi nødvendige hjemler til å fastsette nærmere regler om ETS2 i klimakvoteforskriften. Dette forslaget har vært på høring og høringsfristen gikk ut 1. oktober 2024. Høringen kan leses [her](#). Det er planlagt at lovendringen trer i kraft sommeren 2025. Lovproposisjonen kan leses her: [Prop. 104 L \(2024–2025\) - regjeringen.no](#) Høringen kan leses [her](#).

Denne høringen utgjør del tre av gjennomføringen av ETS2. Den innebærer å gjennomføre regler knyttet til kvoteplikt og verifikasjon av utslippsrapporter med hjemmel i den foreslåtte endringen av klimakvoteloven.

Plikt til å returnere klimakvoter for utslipp fra og med utslippsåret 2027

Kvoteplikten innebærer at pliktsubjektet i ETS2 ("brenseloperatørene") plikter å returnere et antall klimakvoter innen 30. juni året etter det kalenderåret hvor utslippet fant sted. En klimakvote tilsvarer 1 tonn CO₂-ekvivalenter, og klimakvotene kan kjøpes gjennom auksjon eller gjennom markedet for kvotekjøp i EUs markedsportal (The European Energy Exchange).

I tråd med klimakvotedirektivet artikkel 30e skal kvoteplikten for utslipp i ETS2 inntre 1. januar 2027. Ved eksepsjonelt høye energipriser utsettes kvoteplikten med ett år etter klimakvotedirektivets artikkel 30k.

Høring av mulig unntak fra kvoteplikten

Klimakvotedirektivet artikkel 30e nr. 3 gir medlemslandene mulighet til å gi brenseloperatører unntak fra kvoteplikt i årene 2027 til 2030 under forutsetning av at visse krav oppfylles, inkludert at brenseloperatørene betaler en høyere CO₂-avgift enn kvoteprisen tilsvarende år. Det er ikke tatt endelig stilling til om Norge ønsker å benytte denne muligheten. Høringsnotatets punkt 3.2 redegjør nærmere for klimakvotedirektivet artikkel 30e nr. 3 og det foreslås i denne høringen at det inntas en forskriftshjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om unntak fra kvoteplikten. Høringsinstansene kan gi innspill på fordeler og ulemper ved å benytte seg av unntaksregelen, og om det er ønskelig at Norge benytter seg av unntaksregelen.

Endringer i regler om verifikasjon av utslippsrapporter for brenseloperatører

Krav til akkreditering av verifikatører og verifikasjon av utslippsrapporter i ETS2 følger av endringsforordning (EU) 2024/1321 til AV-forordningen. Endringsforordningen, inkludert reglene for ETS2, er allerede beskrevet og utredet i tidligere høringsdokument med frist for innspill den 21. september 2024¹: [Høring av forslag til endringer i klimakvoteforskriften - miljodirektoratet.no](#).

¹ [Høring av forslag til endringer i klimakvoteforskriften - miljodirektoratet.no](#)

Før ovennevnte forslag til endring av klimakvoteloven trer i kraft, er det ikke hjemmel til å gjennomføre reglene i AV-forordningen som gjelder ETS2. I den nevnte høringen av endringsforordningen til AV-forordningen foreslo derfor Miljødirektoratet et unntak i inkorparasjonsbestemmelsen i klimakvoteforskriften § 2-2 for disse reglene. I denne høringen foreslår vi å fjerne dette unntaket, slik at AV-forordningens regler om ETS2 blir gjennomført. Vi gjentar derfor noe av den tidligere omtalen av reglene her, selv om disse er hørt tidligere.

Mindre endringer

Miljødirektoratet foreslår en regel om at brenseloperatører skal melde ifra til Miljødirektoratet dersom de har bestemt å legge ned den aktiviteten som er omfattet av klimakvotesystemet.

Språklige justeringer

Vi foreslår også enkelte språklige presiseringer som ikke har materielle betydning.

2.2 Bakgrunn for forslaget til forskriftsendringer

Klimakvotesystemet er et hovedvirkemiddel i EUs klimapolitikk

I sin "European Green Deal" har EU satt et mål om å være klimanøytralt innen 2050. Som et steg mot dette målet forsterket EU i desember 2020 sitt overordnede klimamål under Parisavtalen. Målet gikk da fra et kutt av utslipp på 40 prosent sammenliknet med 1990-nivå innen 2030, til et mål om å kutte netto utslipp av klimagasser med 55 prosent innen samme tid.

Samtidig foreslo EU-kommisjonen en regelpakke, "Klar for 55" (Fit for 55), som skal sikre at målet blir nådd. Etableringen av et klimakvotesystem for utslipp fra brensler i veitransport, bygg og andre sektorer (ETS2) ansees som en viktig del av denne pakken. Dette klimakvotesystemet blir fullt operativt ved innføring av kvoteplikt fra og med utslippsåret 2027 og vil da fungere som et felleseuropeisk prisvirkemiddel for CO₂-utslipp i de omfattede sektorene.

Norge har også meldt inn økt ambisjonsnivå for utslippskutt til 2030 under Parisavtalen, fra 40 prosent til minst 55 prosent sammenliknet med utslippsnivået i 1990. Norsk klimapolitikk er knyttet til EU. Norge har deltatt i EUs klimakvotesystem for industri (EU ETS) siden 2008. Virkeområdet til EU ETS har blitt utvidet over tid til å også omfatte luftfart og maritim transport.

Nytt kvotemarked for utslipp fra veitrafikk, bygninger og andre sektorer

Som et ledd i å følge opp "Klar for 55" vedtok EU endringsdirektiv (EU) 2023/959 (heretter omtalt som endringsdirektivet) til direktiv 2003/87/EF (heretter omtalt som klimakvotedirektivet) den 16. mai 2023. Endringsdirektivet utvider virkeområdet i klimakvotedirektivet til aktiviteten "tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk i bygninger, veitransport og andre sektorer". Med andre sektorer siktes det primært til all bygg- og anleggsvirksomhet og industri som ikke allerede er omfattet av EU ETS. Denne utvidelsen av klimakvotedirektivet omtales som ETS2.

Reglene for ETS2 ligner på reglene for EU ETS og de er plassert i de samme rettsaktene, men i egne kapitler. Noen av disse er særegne for ETS2, men størsteparten av reglene er bygd opp slik

at de gjør regler i EU ETS gjeldene i ETS2 med visse tilpasninger. EU ETS og ETS2 er slik en del av samme rettslige system. ETS2 skiller seg likevel fra det øvrige kvotesystemet for utslipp fra industri, luftfart og maritim transport ved at det etableres et eget kvotemarked med et eget kvotetak. Kvotene som skal benyttes for oppgjør av kvoteplikten i ETS2 kan ikke benyttes i EU ETS og vice versa. Videre er pliktsubjektet under ETS2 satt oppstrøms til de som plasserer brenselet på markedet, og ikke til den som faktisk forbruker brenselet slik som i EU ETS. Dette som følge av at det er tusenvis av utslippskilder som dekkes av ETS2, herunder ulike fyringsenheter til oppvarmingsformål og kjøretøy i husholdninger. Pliktsubjektene i ETS2 omtales som "brenseloperatører". De rettslige rammene for å utpeke den kvotepliktige er tett knyttet sammen med de rettslige rammene for EUs særavgiftsdirektiv og energiskattedirektiv, og det vil stort sett være aktørene som betaler særavgift for et brensel i Norge som blir norske brenseloperatører i ETS2.

Det er gitt en rekke underliggende rettsakter til klimakvotedirektivet som gir detaljerte og totalharmoniserte regler som skal sikre lik praktisering og nøyaktighet i systemet. De mest sentrale underliggende rettsaktene for både EU ETS og ETS2 er:

- Forordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser (**MR-forordningen**). Denne rettsakten gir regler for overvåking og rapportering av klimagassutslipp.
- Forordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører (**AV-forordningen**). Denne rettsakten gir regler for hvordan verifikasjon av data brukt i rapportering i kvotesystemet skal foregå.
- Forordning (EU) 2019/1122 om drift av unionsregisteret (**Registerforordningen**). Denne rettsakten gir regler for transaksjoner og oppgjør av kvoter under ETS2.

Disse rettsaktene er eller er i ferd med å bli oppdatert for å ta høyde for innføringen av ETS2.

2.3 Status for EØS-prosessen og plan for nasjonal gjennomføring

Forpliktelsene i ETS2 innføres stegvis

For å gi brenseloperatører og ansvarlige myndigheter tid til å implementere og tilpasse seg de nye reglene og det nye kvotemarkedet legger klimakvotedirektivet opp til en stegvis innføring av de ulike delene av ETS2. Under har vi stilt opp de viktigste milepælene:

1. **Fra 1. juli 2024:** Krav til at brenseloperatørene må utarbeide overvåkingsplan, og søke om tillatelse for å kunne drive omsetning av brensel, må følge av norsk rett, jf. endringsdirektivet artikkel 30b og 30f, og endringsforordning 2023/2122 til MR-forordningen (forordning 2018/2066)
2. **Innen 1. januar 2025:** Brenseloperatørene under ETS2 må inneha en tillatelse med godkjent overvåkingsplan som er i tråd med MR-forordningen, jf. endringsdirektivet artikkel 30b. Det fremgår av artikkel 75b 2. ledd i endringsforordning 2023/2122 at brenseloperatørene under ETS2 må sende søknad senest fire måneder før 1. januar

2025, med mindre medlemsstatene setter en kortere frist. I Norge ble fristen satt til den 15. september 2024.

3. **Innen 30. april 2025:** Brenselsoperatørene under ETS2 må rapportere historiske utslipp for 2024 (ikke krav til verifikasjon av uavhengig tredjepart), jf. endringsforordning 2023/2122 til MR-forordningen artikkel 75p.
4. **Innen 30. april 2026 og hvert år deretter:** Brenselsoperatørene må rapportere en verifisert utslippsrapport for utslipp av klimagasser for foregående år, jf. endringsforordning 2023/2122 til MR-forordningen artikkel 75p.
5. **Innen 30. april 2028 og årlig frem til 30. april 2030:** Brenselsoperatørene under ETS2 må rapportere gjennomsnittlig årlig andel av kvotekostnad som overføres til forbruker, jf. endringsdirektivet artikkel 30f (3).
6. **Fra 31. mai 2028 og hvert år deretter:** Brenselsoperatørene under ETS2 må svare kvoter for foregående års utslipp. Ved ekstraordinære høye energipriser vil kvoteplikten utsettes med ett år jf. klimakvotedirektivet artikkel 30k. Hvis denne utsettelsen inntreffer, vil første frist for oppgjør av kvoter være 31. mai 2029.

Status for EØS-prosessen

Klimakvotedirektivet er en del av EØS-avtalens Vedlegg XX om miljø. Utgangspunktet er derfor at endringsrettsakter til klimakvotedirektivet også skal innlemmes i EØS-avtalen.

På EØS-komitémøtet 8. desember 2023 ble det besluttet at hele endringsdirektivet (EU) 2023/959 innlemmes i EØS-avtalen. EFTA-statene er som følge av EØS-innlemmelsen av disse rettsaktene forpliktet til å delta i ETS2 på linje med EU-landene. Dette medfører et behov for å implementere rettsakter som omhandler ETS2 i norsk rett.

Status for implementering i Norge

For å holde tidsfristene i regelverket, har Norge valgt å gjennomføre klimakvotedirektivet og underliggende rettsakters regler om ETS2 i flere etapper. Reglene som er nødvendige for punkt 1, 2 og 3 i listen over er gjennomført. Gjennomføring av resterende regler om kvoteplikt, verifikasjon av utslippsrapport og registrering i klimakvoteregisteret forutsetter at virkeområdet til klimakvoteloven utvides til å omfatte ETS2. Som nevnt under kapittel 2.1 er forslag til slik lovendring ferdighørt og planlagt gjeldene fra 1. juli 2025.

Krav til verifikasjon av rapporterte data i ETS2 har vært på høring i forbindelse med øvrige endringer i AV-forordningen, som nevnt under punkt 2.1. Høringsfristen gikk ut den 21.09.2024. I påvente av lovhjemmel ble det da foreslått å unnta endringene i AV-forordningen knyttet til ETS2 fra gjennomføring. Disse foreslås gjennomført her, noe som vil sikre at reglene er på plass tidnok til at brenselsoperatører kan planlegge verifikasjon av sine utslippsrapporter for utslipp i 2025 som skal leveres innen 30. april 2026.

Regler for registrering av konto i klimakvoteregisteret for brenselsoperatører i ETS2 og øvrige relevante regler i registerforordningen vil bli hørt i et eget høringsnotat. Disse reglene er planlagt lagt ut på høring i løpet av sommeren 2025. Frist for brenselsoperatørene om å søke om en konto i registeret er planlagt mellom 1. juni og 15. september 2026.

3 Hovedinnholdet i de nye reguleringene fra EU

3.1 Kvoteplikt for utslipp fra og med utslippsåret 2027

Det følger av endringsdirektivet artikkel 30e nr. 2 at medlemsstatene skal sikre at brenseloperatører leverer kvoter for foregående års utslipp innen 31. mai 2028 og hvert år deretter, med mindre det innvilges unntak fra kvoteplikt (se kapittel 3.2). Kvotene skal samsvare med brenseloperatørens totale verifiserte rapporterte utslipp. Direktivet krever med det at brenseloperatørens utslipp ilegges kvoteplikt fra og med 1. januar 2027.

Ved ekstraordinære høye energipriser vil kvoteplikten utsettes med ett år jf. klimakvotedirektivet artikkel 30k. Hvis denne utsettelsen inntreffer, vil første frist for oppgjør av kvoter være 31. mai 2029.

Tilgjengelige kvoter i ETS2

Vesentlig for gjennomføring av oppgjørsplikten er hvor mange kvoter som tilgjengeliggjøres for hvert år i kvoteperioden. Antall tilgjengelige kvoter for et år betegnes som "kvotetaket", og det er reduksjon i kvotetaket over tid som sørger for utslippet i de omfattede sektorene går ned. Artikkel 30c i endringsdirektivet gir regler for hvordan kvotetaket settes. Kvotetaket for 2027 i ETS2 er beregnet stegvis og basert på data fra utslippsbudsjettene under EUs innsatsfordelingsforordning, dvs. forordning (EU) 2018/842 som etablerer nasjonale mål for kutt i utslippene fra transport, jordbruk, avfall og bygninger, samt deler av industrien og petroleumsnæringen. Utslippene som er omfattet av ETS2 er også omfattet av innsatsfordelingen. EU-Kommisjonen har gjennom Kommisjonsbeslutning (EU) 2024/2951 av 29. november 2024 satt kvotemengden til 1 036 288 784 kvoter for 2027.

Videre følger det av endringsforordningens artikkel 30c (2) at Kommisjonen innen den 30. juni 2027 skal beregne og vedta samlet antall klimakvoter for 2028. Denne beregningen skal ikke gjøres på samme måte som for 2027, men heller baseres på rapporterte utslipp i ETS2 i årene 2024–2026. Kommisjonen skal også, om nødvendig på bakgrunn av at rapporterte tall i ETS2 er høyere eller lavere enn forventet, justere den årlige reduksjonsfaktoren for å fortsatt være i tråd med målet for utslippskutt i 2030.

Endringsforordningens artikkel 30d gir regler for hvordan kvotene skal tilgjengeliggjøres gjennom auksjon. For å sikre et likvid marked med nok tilgjengelige kvoter for kjøp og salg fra start gir punkt 2 i denne artikkelen regler om at alle medlemsland skal auksjonere ut 130% av kvotetaket for 2027 ved å "låne" kvoter fra senere års kvotetak. Det skal i 2027 også på samme måte som i ETS1 opprettes en markedsstabiliseringsmekanisme. Denne skal nyttes for å unngå for store prissvinginger i kvotemarkedet ved at det overføres kvoter til eller fra reserven avhengig av om den årlige mengden kvoter i omløp vurderes som særlig høy eller lav i henhold til beslutning (EU) 2015/1814. Ved oppstart skal markedsstabiliseringsmekanismen inneholde 600 millioner kvoter.

Videre gir artikkel 30h regler for at markedsstabiliseringsmekanismen skal utløse ytterligere kvoter for salg ved raske prisstigninger.

For å tilrettelegge for en mer forutsigbar kvotepris er det i endringsforordningens artikkel 30h lagt inn regler for tiltak ved særlig prisøkning for en kvote. Tiltakene innebærer å auksjonere ytterligere kvoter fra markedsstabiliseringsmekanismen hvis prisen stiger innenfor gitte verdier og tidsintervaller. Disse tiltakene kan kun iverksettes en gang per tolvte måned, men det åpnes for at kommisjonen kan øke frekvensen til hver sjette måned gjennom en egen rettsakt.

Regler knyttet til bruk av klimakvoteregisteret

Nært knyttet til kvoteplikt, følger regler om bruk av klimakvoteregisteret for kvoteoppgjør. Ifølge endringsdirektivets artikkel (30g) gjøres artikkel 19 om plikt til å opprette en operatørkonto i klimakvoteregisteret gjeldende for brenseloperatører i ETS2. Kvoteoppgjøret skjer ved at brenseloperatøren må ha på plass tilstrekkelig mengde kvoter på sin konto slik at kvoter tilsvarende fjorårets utslipp kan kanselleres (slettes) første gang den 31. mai 2028 og deretter samme dato hvert år deretter.

Klimakvoteregisteret ("registeret") er en felles europeisk database med oversikt over klimakvotene i EUs klimakvotesystem. Registeret driftes av EU, men hvert land har en registermyndighet som administrerer tilgang for sine nasjonale aktører. I Norge er registeret forvaltet av Miljødirektoratet. Regelverket for registeret er regulert av klimakvoteforskriften og klimakvoteloven.

Dagens regler om åpning og prosessering av søknader i klimakvoteregisteret omfatter ikke brenselaktører under ETS2. EU har påbegynt prosessen med å oppdatere registerforordningen for å inkludere ETS2 i dagens regelverk for klimakvoteregisteret. Forskriftsfesting av regler for opprettelse av operatørkonto for brenseloperatører og andre regler som følger av registerforordningen vil som nevnt høres i et eget høringsnotat etter sommeren 2025. Miljødirektoratet vil ta kontakt med brenseloperatører med mer informasjon når regelendringer er nært forstående

3.2 Åpning for unntak fra kvoteplikt i årene 2027-2030

Klimakvotedirektivet åpner for at medlemsland kan innvilge brenseloperatør unntak fra kvoteplikt for et rapporteringsår av gangen i perioden 2027-2030. Unntaket, og de nærmere vilkårene for det, følger av artikkel 30e nr. 3, og retter seg dels til medlemsstatene, og dels til brenseloperatørene.

Frem til 31. desember 2030, kan en brenseloperatør unntas kravet om å gjøre opp for det årlig rapporterte utslippet med kvoter for årene 2027 til og med 2030, så lenge brenseloperatøren er underlagt en nasjonal CO2-avgift som dekker aktiviteter omfattet av ETS2 og forutsatt at:

- a) Landet har innen fristen som gjelder for EØS/EFTA-landene notifisert EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om den nasjonale CO₂-avgiften i perioden 2027-2030. EØS/EFTA-landene har gjennom EØS-komiteens beslutning nr. 335/2023 av 8. desember 2023 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø) fått tilpasningstekst hvor det fremgår at EØS/EFTA-landenes frist var to måneder etter at EØS-komitebeslutningen trådte i kraft. Videre fremgår det at det er det planlagte avgiftsnivået for perioden 2027-2030 som notifiseres.
- b) Brenseloperatøren har betalt en CO₂-avgift som er høyere enn gjennomsnittlig kvotepris det aktuelle utslippsåret det søkes om unntak for kvoteplikt
- c) Brenseloperatøren har ikke brudd på reglene for tillatelse, overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp
- d) Landet har innen 31. mai året etter det utslippsåret det gis unntak for, notifisert ESA om unntakene som gis og den tilsvarende kvotemengden som skal slettes fra statens auksjonsvolum
- e) ESA har ingen innsigelser på at noen av vilkårene ikke er oppfylt
- f) Landet har ikke auksjonert kvoter for det aktuelle utslippsåret før det er fastsatt hvor mange kvoter som skal slettes fra auksjonsvolumet
- g) Landet har slettet en tilsvarende kvotemengde fra auksjonsvolumet som antall kvoter det gis unntak fra kvoteplikt for

Bokstav h) første avsnitt stiller krav til bruk av inntektene fra en nasjonal CO₂-avgift for det tilfelle at det søkes om unntak fra kvoteplikten, og er ikke relevant for Norge. Vilåret i andre avsnitt i bokstav h gjelder for Norge, og fastslår at mengden kvoter som kanselleres i henhold til bokstav g) ikke påvirker mengden kvoter som overføres til det sosiale klimafondet.

Miljødirektoratet har identifisert flere uklarheter rundt vilkårene for bruk av unntaksregelen. Det er blant annet usikkert om unntaket kan gis på generelt grunnlag til alle brenseloperatører for hele perioden, eller om unntaket er betinget av en individuell vurdering av om hver brenseloperatør oppfyller vilkårene hvert år. Etter Miljødirektoratet syn tilsier ordlyden i artikkel 30e nr. 3 at den enkelte brenseloperatøren må vurderes individuelt, og at brenseloperatøren må søke Miljødirektoratet om å få innvilget et unntak for hvert år det søkes unntak fra kvoteplikt. Videre forstår vi unntaket slik at ESA har mulighet til å inngi innsigelser på hvert vedtak om unntak fra kvoteplikt dersom de avdekker brudd på vilkårene. Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet har kontaktet Kommisjonen for å få klargjort de rettslige rammene for unntaket, og venter på svar.

Norge har notifisert ESA om den norske CO₂-avgiften for å holde muligheten til å anvende unntaket fra kvoteplikt i klimakvotedirektivet art. 30e nr. 3 åpen. Det er per i dag ikke tatt endelig stilling til om Norge skal benytte seg av muligheten for å gi unntak fra kvoteplikten. Det er ingen klar frist i direktivet for når Norge må beslutte om de ønsker å innføre muligheten til å gi unntak fra kvoteplikt. Siden kjøp og salg av kvoter starter i 2027, er det hensiktsmessig at Norge innfører eventuelle regler for unntak senest innen utgangen av 2026.

Inngangsvilkår – nasjonal CO₂-avgift som dekker ETS2 sektorene

Det er et inngangsvilkår for EØS/EFTA-statene at staten har en nasjonal CO₂-avgift som dekker aktivitet som er omfattet av ETS2 i perioden 2027-2030 for å kvalifisere til bruk av unntaket. Den nåværende og planlagte nasjonale CO₂-avgiften må være notifisert til ESA, jf. artikkel 30e nr. 3 første ledd og bokstav a, som tilpasset for EFTA-statene. Norge har, innen fristen notifisert ESA om den nasjonale CO₂-avgiften for å holde muligheten for å bruke unntaket åpent, herunder om planlagt avgiftsnivå i perioden 2027-2030. Det er ennå ikke avgjort om denne unntaksmuligheten skal brukes.

Det er en forutsetning for å kunne benytte det midlertidige unntaket fra kvoteplikt at ESA ikke har innsigelser, se artikkel 30e nr. 3 e. Store deler av virkeområdet til ETS2 er i dag dekket av den norske CO₂-avgiften, men ESA har uttalt at Norge vil måtte utvide virkeområdet til CO₂-avgiften for at Norge skal kunne kvalifisere til et slikt unntak. ESA har blant annet pekt på at Norge ikke har CO₂-avgift på kull og koks eller på biobrensel som ikke oppfyller kravene til utslippsreduksjoner og bærekraft i det reviderte fornybardirektivet, direktiv EU/2001/2018 (REDII).

Vilkår for brenseloperatøren

Vi forstår unntaksregelen slik at det skal treffes individuelle beslutninger om å innvilge unntak hvert år, og at det vil være valgfritt for brenseloperatørene om de ønsker å søke unntak.

Den enkelte brenseloperatør må oppfylle to vilkår for å kunne få unntak. For det første må brenseloperatøren ha betalt mer i CO₂-avgift enn gjennomsnittsprisen var for kvoter det gitte året, jf. bokstav b. For det andre må brenseloperatøren ha fulgt alle andre regler i klimakvoteregelveket uten brudd i året det søkes unntak, herunder ha tillatelse, overvåke, rapportere og verifisere sine utslipp, jf. bokstav c.

Videre er adgangen til å innvilge unntak overfor brenseloperatørene betinget av at staten i forbindelse med at unntak innvilges, kansellerer en tilsvarende kvotemengde fra sitt auksjonsvolum, se nærmere om dette nedenfor under vilkårene som rettes mot statene. Per i dag er det en del uavklarte spørsmål rundt utformingen av dette kravet overfor brenseloperatørene.

ESAs innsigelsesrett på vedtak om unntak

Medlemslandene plikter å notifisere Kommisjonen/ESA om ethvert unntak som innvilges, og mengde kvoter som skal kanselleres innen 31. mai i oppgjørsåret, jf. bokstav d. Kommisjonen/ESA skal innen én måned avgi eventuelle innsigelser til unntaket, jf. bokstav e.

Øvrige vilkår for statene

Medlemsland skal kansellere et antall kvoter som samsvarer med de verifiserte utslippene til brenseloperatører som unntas fra kvoteplikten, og vil være forhindret fra å auksjonere kvoter for et gitt år inntil det er fastsatt hvor mange kvoter som skal kanselleres, jf. bokstav f og g. Det er ikke mulig å fastsette dette før etter rapporteringsfristen 30. april, året etter et gitt rapporteringsår. Dette medfører at medlemsland som åpner for unntak fra kvoteplikten vil være

ett år bak øvrige land med sin auksjonering av ETS2 kvoter.

I et tilfelle der norske utslipp for et rapporteringsår overstiger det antallet kvoter Norge får fordelt til auksjonering blir det statens oppgave å kjøpe ytterligere kvoter for å kansellere kvoter tilsvarende underskuddet.

Utfordrende tidslinje og ubesvarte spørsmål om unntaket

Brenseloperatørene har rapporteringsfrist 30. april, slik at det er først fra denne datoen det vil være mulig å beregne hvor mye utslipp brenseloperatørene har hatt, hvor mange kvoter det tilsvarer og hvor mange kvoter som derfor skal slettes før auksjonering. Miljødirektoratet forstår det slik at brenseloperatøren senest innen rapporteringsfristen 30. april må ha søkt om unntak fra kvoteplikten det aktuelle oppgjørsåret. Dette følger imidlertid ikke direkte av artikkel 30e, og fremstår som uklart. Siden fristen for å notisere ESA om unntakene for der foregående utslippsåret er satt til 31. mai, forstår vi det slik at klimakvotemyndigheten får en måned på å saksbehandle og fatte alle vedtak om unntak slik at disse kan bli notisert til ESA innen fristen.

Forholdet til oppgjørplikten den 31. mai fremgår ikke tydelig av ordlyden i artikkel 30e, men siden det er grunn til å tro at Kommisjonen mener at vedtak om unntak må være fattet innen oppgjørsfristen så betyr det at brenseloperatøren i utgangspunktet vil få beskjed om de er innvilget unntak rett før oppgjørsfristen. Alternativet måtte være at oppgjøret gjennomføres som normalt uavhengig av søknad om unntak, og at kvoter blir refundert når unntak er innvilget. Siden kvoter automatisk blir slettet når de går til oppgjør antar imidlertid Miljødirektoratet at dette ikke er en tiltenkt løsning.

Det fremgår heller ikke tydelig av artikkel 30e hvilke plikter som inntreder dersom ESA innen en måned etter en notifikasjon om unntak inngir en innsigelse som fører til at et unntak må omgjøres. Brenseloperatøren vil da likevel få kvoteplikt for det aktuelle året i tillegg til den nasjonale CO₂-avgiften som er betalt, men det er uklart for Miljødirektoratet når oppgjøret i et slikt tilfelle skal finne sted. Det er også flere andre situasjoner som kan oppstå som medfører at man i ettertid avdekker at vilkårene for unntak ikke er oppfylt, f.eks. dersom staten ved en feil har auksjonert kvotemengder som er omfattet av disse unntakene eller det viser seg at brenseloperatøren var i brudd med klimakvotereguleringen. Hvordan denne typen oppgjørplikter som inntreder etter den årlige oppgjørsfristen skal gjennomføres, er ikke klart for Miljødirektoratet.

Som beskrevet over er det en rekke usikkerheter rundt unntaksregelen i artikkel 30e nr. 3. Det er blant annet utfordrende å forstå hvordan kravene til statene og brenseloperatørene henger sammen, og å forstå regelen opp mot hvordan oppgjør i klimakvoteregisteret fungerer i praksis. På bakgrunn av dette er det per i dag uklart for Miljødirektoratet hvilken regel (vilkårene og øvrige rettslige rammer for unntaket) som eventuelt må inn i norsk rett dersom det besluttes å innføre en unntaksmulighet i Norge. Som nevnt har Miljødirektoratet tatt kontakt med EU-Kommisjonen for å få klarhet i hvordan regelen skal tolkes og praktiseres, men venter fortsatt på svar.

Som en følge av nevnte uklarheter, og at Norge ikke har bestemt endelig å benytte seg av muligheten for å gi unntak fra kvoteplikt, er det i denne høringen utformet en ren kompetansebestemmelse. Bestemmelsen åpner for at departementet, innenfor rammene av Norges EØS-rettslige forpliktelser, kan gi regler om unntak fra kvoteplikten i rapporteringsårene 2027 til 2030. Dersom Norge beslutter å benytte seg av unntaksmuligheten, må de nærmere reglene om dette utredes og legges ut på en egen høring.

Unntak medfører ikke fritak fra CO2-prisen av utslippene

Uavhengig av om Norge velger å benytte seg av denne unntaksregelen eller ikke, innebærer klimakvotedirektivets regler for ETS2 at Norge har forpliktet seg til å ha en kostnad på utslipp av CO2-utslipp fra disse sektorene som minimum ligger på nivå med kvoteprisen i perioden 2027-2030. Unntaksregelen innebærer at medlemsstatene kan velge om denne prisingen skal skje ved å innføre kvoteplikt eller ved å innføre en nasjonal CO2-avgift som er høyere enn kvoteprisen i aktuell periode.

Det sentrale premisset for unntaket fra kvoteplikt under ETS2 er at brenseloperatøren ikke pålegges en lavere CO2-avgift enn den gjennomsnittlige kvoteprisen for et gitt år. En viktig forutsetning for å gi unntak er som følge av dette at det kan dokumenteres at den aktuelle brenseloperatør faktisk betaler en CO2-avgift som er høyere en gjennomsnittlig kvotepris. Som en følge av dette er det først mulig å innvilge unntaket fra kvoteplikt i etterkant av det aktuelle utslippsåret.

Risiko for at brenseloperatørene kan få både kvoteplikt og en høyere nasjonal CO2-avgift

Slik unntaket er utformet ser det i tillegg ut til å være en risiko for at brenseloperatørene kan ende opp med både CO2-avgift og kvoteplikt for et år. Det vil for eksempel være tilfelle dersom nasjonal CO2-avgift, som fastsettes i statsbudsjettet i forkant av det aktuelle året, blir lavere enn gjennomsnittlig kvotepris det aktuelle året, eller brenseloperatøren er i brudd med øvrige deler av klimakvotereguleringen. I slike tilfeller vil det ikke være grunnlag for å innvilge unntak. Det samme gjelder dersom staten ved en feil har auksjonert for mange ETS2-kvoter. Noe av denne risikoen kan brenseloperatørene selv sørge for å begrense, mens noe ligger utenfor brenseloperatørens kontroll. Dersom det besluttet å innføre unntak bør det sees nærmere på om det er mulig å avbøte på denne usikkerheten overfor brenseloperatørene.

3.3 Åpning for utvidelse av virkeområdet til ETS2

Artikkel 30j i klimakvotedirektivet gir mulighet til å søke Kommisjonen om å utvide virkeområdet til ETS2 til å omfatte flere sektorer enn de som er omfattet gjennom vedlegg III i samme direktiv. Det er ikke gitt en tidsfrist for når medlemsland inkludert Norge må søke om en slik utvidelse. I Klimakvotedirektivets artikkel 30j er det spesifisert at det er mulig å søke om en utvidelse fra og med rapporteringsåret 2027, men Kommisjonen har gjort det tydelig at det også vil være mulig å søke om utvidelse for tidligere år. Utvidelsen vil gjelde fra 1. januar det året Kommisjonen godkjenner søknaden. Det er ingen kvalifikasjonskrav for å få godkjent en utvidelse, men søknaden skal blant annet inneholde informasjon om hvilke tiltak som er gjort for å unngå

dobbelttelling av utslipp for sektorer som innlemmes. Det er ikke mulig å utvide virkeområdet til å gjelde flere typer brensler enn de som er spesifisert omfattet av ETS2 i Klimakvotedirektivet.

Den åpenbare fordelen med en slik utvidelse er at brenseloperatører i mindre grad må ta hensyn til hvor brenselet forbrennes ved overvåking og rapportering av utslipp. Vi ser at det i mange tilfeller vil være krevende for brenseloperatøren å definere om sluttbrukerne av brenselet er innenfor eller utenfor omfanget av ETS2. For eksempel kan det være flere distribusjonsledd mellom brenseloperatøren og sluttbrukeren som gjør det vanskelig for brenseloperatør å holde oversikt, eller være at sluttbrukere i ulike sektorer fyller bensin fra samme brenselpumpe. MR-forordningens artikkel 75I beskriver ulike metoder brenseloperatøren kan benytte for å skille mellom ulike sluttbrukere, men i tilfeller der brenseloperatøren ikke har mulighet til å benytte en av disse metodene skal man konservativt anta at alt brensel forbrennes i sektorer som omfattes av vedlegg III i Kvotedirektivet. Ved en nasjonal utvidelse av omfattede sektorer vil ikke brenseloperatøren i like stor grad trenge å ta hensyn til metoder for bestemmelse av omfangsfaktoren ved overvåking og rapportering av utslipp. Dette vil øke nøyaktigheten i utslippsrapporteringen i ETS2 og bidra til at brenseloperatører kun betaler for ETS2-omfattede utslipp, samt redusere administrativ byrde.

I situasjoner der brenseloperatører må bruke en konservativ metode for bestemmelse av hvorvidt sluttbrukere forbrenner brensel i omfattede utslippssektorer må sluttbrukerne som ikke skulle vært omfattet av systemet få overført en kvotekostnad fra brenseloperatøren på samme måte som de som er omfattet i vedlegg III. Ved å utvide virkeområdet til ETS2 vil sluttbrukerne også måtte betale kvoteprisen, men Norges auksjonsvolum vil bli justert slik at vi også får kvoter til auksjonering som tar hensyn til sektorene vi har utvidet virkeområdet med. Det antas derfor at nettovirkningen av en utvidelse utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst. I tilfeller der det er mulig å skille mellom sluttbrukere og korrekt videreføre kostnader kun for de sluttbrukerne som er omfattet av ETS2, vil en utvidelse føre til høyere kostnader for sluttbrukere ikke nevnt i Klimakvotedirektivets vedlegg III.

Flere andre land har allerede benyttet muligheten til å utvide virkeområdet for ETS2 til å gjelde flere utslippssektorer. Nederland (NL), Østerrike (AT) og Sverige (SE) har fått sine forespørsler godkjent av Kommisjonen, og utvidelsen har allerede tredd i kraft. Finlands utvidelse er nå ute på høring i EU, og forventes vedtatt før sommeren 2025. Vi har satt opp en tabell med de ulike sektorene som landene har søkt om å inkludere:

IPCC-kode	Sektor	Beskrivelse	NL	AT	SE	FI
1A3a	Sivil luftfart	Utslipp fra internasjonal og innenlandsk sivil luftfart, inkludert avganger og landinger		X		
1A3b	Veitransport	Forbrenning av drivstoff brukt i landbrukskjøretøy på asfalterte veier.	X			
1A3c	Jernbane	Utslipp fra jernbanetransport for både gods- og passasjerruter.	X	X	X	

1A3d	Vannbåren navigasjon	utslipp fra drivstoff til vannbårne fartøy på innenlands vannveier, inkludert luftputefartøy og hydrofoiler, men ekskludert fiskefartøy.	X			
		Utslipp fra drivstoff til vannbårne fartøy, inkludert luftputefartøy og hydrofoiler, men ekskludert kommersielle aktiviteter på Donau-elven og de internasjonale innsjøene.		X		
		Utslipp fra drivstoff til vannbårne fartøy, inkludert luftputefartøy og hydrofoiler, men ekskludert kommersielle navigasjon.				X
		Utslipp fra drivstoff brukt i fritidsbåter, ekskludert innenlandsk kommersiell vannbåren navigasjon.			X	
1A3e	Annen transport	utslipp fra alle gjenværende transportaktiviteter, inkludert rørledningstransport, bakketransportaktiviteter på flyplasser og i havner, og terrengaktiviteter som ikke er rapportert under 1A4c Landbruk eller 1A2.	X			
1A3e(ii)	Off-road transport	Utslipp fra off-road transport på flyplasser og i havner, og andre off-road aktiviteter som ikke er rapportert andre steder.			X	
1A4c	Landbruk, skog og fiske	Utslipp fra forbrenning av drivstoff i landbruk, skogbruk eller innenlandsk, kyst- og dyphavsfiske. Dette inkluderer trekkjører, bruk av pumpebrensel, korntørking, hagebruksdrivhus og annen drivstoffbruk relatert til landbruk, skogbruk eller fiske. (Aktiviteter inkludert i ISIC-kategoriene 05, 11, 12, 1302), ekskludert landbrukstransport på motorveier.			X	
1A4c(i)	Stasjonær forbrenning for landbruk/skog bruk/fiske	Utslipp fra drivstoff som forbrennes i pumper, korntørking og annen stasjonær forbrenning i landbruk, skogbruk eller fiskeindustri.		X		
		Utslipp fra drivstoff som forbrennes i pumper, korntørking, hagebruksdrivhus og annen jordbruk, skogbruk eller stasjonær forbrenning i fiskeriindustrien, inkludert fiskeoppdrett.				X
		Utslipp fra drivstoff som forbrennes i pumper, korntørking og annen stasjonær forbrenning i landbruk, skogbruk eller fiskeindustri, ekskludert stasjonær forbrenning i drivhus.	X			
1A4c(ii)	Kjører og annen mobil forbrenning	Utslipp fra drivstoff som forbrennes i trekkekjører på jordbruksland og i skoger.	X			X
		Utslipp fra drivstoff som forbrennes i trekkekjører på jordbruksland og i skoger, inkludert bruk av landbrukskjører på asfalterte veier.		X		
1A4c(iii)	Fiske (mobil forbrenning)	Utslipp fra drivstoff som forbrennes for fiske.		X		
1A5	Uspesifisert	Forbrenningsutslipp fra drivstoff brukt av militæret, ekskludert drivstoff brukt i bilaterale eller multilaterale operasjoner og samarbeid, samt nasjonale operasjoner.	X			
1A5b	Mobil forbrenning	Utslipp fra kjøretøy, terrengmaskiner og drivstoffbruk for militært bruk og militær luftfart, unntatt drivstoff brukt i multilaterale operasjoner.		X		

I begrunnelsene for utvidelse av ETS2 i disse landene er redusert administrativ byrde for brenseloperatører og myndighet, samt helhetlig klimastyring vektlagt som særlig viktig. Nederland og Østerrike er de landene som har utvidet ETS2 til flest sektorer. Østerrike planlegger å utfase egen CO2-avgift til fordel for ETS2, hvilket forklarer utvidelsens forslag. Utover dette er utvidelser hovedsakelig basert på brenseloperatørenes karakteristikk og politiske føringer. Dette er trolig grunnen til at jordbruk og fiskeri er unntatt i mange utvidelser.

Miljødirektoratet foreslår ikke i denne høringen forskriftsendringer som tilrettelegger for utvidelse av virkeområdet til ETS2 for å gjelde flere utslippssektorer. Det er likevel mulig å gi innspill på bruk av denne muligheten, og fordeler og ulemper ved dette.

3.4 AV-forordningen gjelder for brenseloperatørenes utslippsrapporter fra og med 2026

Forordningen om endring av AV-forordningen, (EU) 2024/1321, følger opp utvidelsen til ETS2 i EUs klimavotetdirektiv ved å fastsette nye regler og endre enkelte eksisterende bestemmelser i forordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører (AV-forordningen). Endringene er som nevnt under punkt 2.1 tidligere hørt av Miljødirektoratet, høringsnummer 2024/5820². Høringsfristen gikk ut den 21.09.2024, men forslaget er enda ikke vedtatt. Grunnet manglende hjemmel i klimavoteloven for å gjennomføre reglene i AV-forordningen som gjelder ETS2 ble det foreslått en regel som unntar disse for gjennomføring.

Her foreslås det å gjennomføre reglene som gjelder ETS2 etter at klimavotelovens virkeområde utvides. For å gi en samlet omtale av reglene som foreslås gjennomført, presenteres derfor også de tidligere hørte reglene her.

Regler knyttet til verifikasjon

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

² [Høring av forslag til endringer i klimavoteforskriften - miljodirektoratet.no](https://www.miljodirektoratet.no/horing-av-forslag-til-endringer-i-klimavoteforskriften)

Krav til verifikatøren

Verifikatøren skal sikre at brenseloperatørens utslippsrapport er fri for vesentlige feil, jf. AV-forordningen artikkel 7 nr.1-4. Verifikatøren skal vurdere om rapporten er fullstendig og oppfyller kravene til en utslippsrapport, ved å blant annet:

- vurdere overholdelse av overvåkingsplanen og minimumskravene i MR-forordningen, samt forbedringsmuligheter for overvåking og rapportering, jf. artikkel 43b nr. 4 bokstav a og b, og artikkel 43u,
- angi eventuelle avvik i verifikasjonsrapporten og informere om avvik, feil eller manglende samsvar, jf. artikkel 43r og 43o,
- utføre fysiske besøk for å blant annet sjekke relevant måleutstyr, rutiner og prosedyrer, (med mindre det er gitt tillatelse til virtuelt verifikasjonsbesøk etter artikkel 43w), jf. artikkel 43v,
- Gjennomføre strategisk analyse og risikovurdering, bruke analytiske prosedyrer, utføre detaljert testing av data, og kontrollere korrekt anvendelse av overvåkingsmetodikken, jf. artikkel 43f, 43g, 43j, 43k og 43l.

Verifikasjonsrapporten skal vise at verifikatøren har utført verifikasjonen i tråd med kravene som er nevnt over. Det stilles minstekrav til hva verifikasjonsrapporten skal inneholde i AV-forordningens artikkel 43r. Viktige elementer som må inkluderes er blant annet kriterier brukt for å verifisere utslippsrapporten (inkludert tillatelsen og versjoner av godkjent overvåkingsplan), beskrivelse av eventuelle identifiserte feil og avvik som ikke ble rettet før utstedelsen av verifikasjonsrapporten, datoene for stedbesøk og hvem som utførte dem (inkludert datoer for virtuelle stedbesøk), og eventuelle spørsmål om manglende samsvar med MR-forordningen (EU) 2018/2066 som har blitt tydelige under verifikasjonen. Se fullstendig liste i artikkel 43r 3. ledd, bokstav (a)-(s).

Verifikatører må akkrediteres

I AV-forordningens artikkel 43y stilles det krav om at en verifikatør må være akkreditert av et nasjonalt akkrediteringsorgan. For å bli akkreditert som en verifikatør av utslippsrapporter under ETS2 må virksomheten akkrediteres av Norsk Akkreditering for en egen, ny aktivitetskode 1C i vedlegg I. Det følger av art. 46 hvilken informasjon som skal vedlegges søknaden om akkreditering.

Kravene for akkreditering, rammene for Norsk Akkreditering sin vurdering, og krav til overvåking av verifikatør følger av reglene i kapittel IV. Når alle krav er oppfylt vil verifikatøren motta et offisielt akkrediteringssertifikat som vil være gyldig i 5 år, jf. artikkel 49. I tråd med artikkel 50, skal det gjennomføres en årlig overvåking av den akkrediterte verifikatøren. Verifikatøren er pliktet til å informere Norsk Akkreditering om vesentlige endringer som er relevante for akkrediteringen fortløpende, utenom den årlige reevalueringen, jf. Artikkel 52. Dersom det oppdages at verifikatøren ikke oppfyller kravene i AV-forordningen, eller andre spesifikke vilkår og betingelser fastsatt av Norsk Akkreditering, kan Norsk Akkreditering suspendere eller trekke akkrediteringen, jf. artikkel 54.

4 Miljødirektoratets vurderinger og forslag til endringer av dagens regelverk

4.1 Overordnet om regelverksforslaget

Regeltekniske vurderinger

Miljødirektoratet foreslår at regler relatert til kvoteplikt, verifisering av utslippsrapporter og akkreditering i ETS2 følger eksisterende struktur i klimakvoteforskriften. Kvoteplikt følger da av at det i forskriften angis hvilke aktiviteter som er omfattet av klimakvoteloven. AV-forordningens regler om ETS2 gjøres gjeldene ved at andre ledd, som unntar disse fra gjennomføring, fjernes. Det samme gjelder regler om verifikasjon av utslippsrapport i MR-forordningen, som i dag unntas i § 2-1 andre ledd.

4.2 Endringer i klimakvoteforskriften

4.2.1 Endringer i § 1-6 kvoteplikt

Det følger av klimakvoteloven § 4 at "operatører med ansvar for kvotepliktige utslipp fra aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3" har kvoteplikt. I dag er klimakvoteforskriften § 1-6 som omhandler aktiviteten i ETS2 hjemlet i forurensningsloven og begrenset til overvåking og rapportering.

Det foreslås derfor at **§ 1-6 første punktum** endres slik at klimakvoteloven gjelder for aktiviteten tilgjengeliggjøring av brensel til forbrenning i bygningssektoren, veitranssportsektoren og andre sektorer. Som nevnt i kapittel 3.1 følger det av klimakvotedirektivet at kvoteplikten ikke inntre før i 2027. Det foreslås derfor å innta et nytt **§ 1-6 andre punktum** som utsetter tidspunktet klimakvoteloven § 4 tar til å gjelde for aktiviteten til 1. januar 2027. Bestemmelsen vil da gjennomføre klimakvotedirektivets artikkel 30e nr. 2 om kvoteplikt fra 2027.

4.2.2 Ny § 1-6b - hjemmel til å gi nærmere regler om unntak fra kvoteplikten

Det foreslås en **ny § 1-6b** som gir departementet hjemmel til å i forskrift fastsette regler om unntak fra kvoteplikten i rapporteringsperioden 2027-2030. Bestemmelsen presiserer at disse reglene må utformes innenfor rammene av Norges EØS-rettslige forpliktelser, som i praksis vil si at de må være i tråd med klimakvotedirektivets artikkel 30e nr. 3. Forskriftshjemmelen er aktuell dersom Norge bestemmer seg for å benytte seg av unntaksmuligheten. For nærmere omtale av unntaket se kapittel 3.2.

4.2.3 Endringer i § 2-1- MR forordningens regler om verifikasjon av utslippsrapport

MR-forordningen inneholder enkelte regler om verifikasjon av brenseloperatørs utslippsrapport, eksempelvis artikkel 75p. Klimakvoteloven omfatter i dag ikke ETS2 og det har derfor manglet hjemmel til å gjennomføre disse reglene i norsk rett. Reglene har vært unntatt fra gjennomføring i § 2-1 andre ledd.

Med hjemmel i den foreslåtte utvidelsen av klimakvoteloven til å omfatte ETS2, foreslås det å fjerne **§ 2-1 andre ledd** slik at også disse reglene blir gjennomført.

Det foreslås også å legge til ETS2 i overskriften til bestemmelsen for å klargjøre at den gjelder ETS2.

4.2.4 Endringer i § 2-2 – AV forordningens regler for ETS2

Det foreslås å fjerne **§ 2-2 andre ledd** som gjør unntak fra gjennomføring av reglene som omhandler ETS2 i endringsforordning (EU) 2024/1321 til AV-forordningen. Med endringen vil reglene i AV-forordningen som omhandler ETS2 gjelde fullt ut. Det foreslås også å endre overskriften til bestemmelsen for å reflektere denne endringen. Merk, andre ledd til § 2-2 er foreslått i høringen om endringsforordning til AV-forordningen som omtales i kapittel 2.1 og 3.3, men er per i dag ikke vedtatt.

4.2.5 Endringer som følge av at definisjonen av brenseloperatør tas inn i klimakvoteloven

I forslaget til endring av klimakvoteloven foreslås det å flytte definisjonen av brenseloperatør fra klimakvoteforskriften § 1-2 bokstav o til klimakvoteloven § 2a. Det foreslås derfor å fjerne § 2-1 bokstav o. Definisjonen av pliktsubjekt vil med endringen angis i loven som for øvrige pliktsubjekter i kvotesystemet. Dette medfører at det må gjøres noen endringer i forskriften. Disse er regeltekniske og innebærer ingen materielle endringer.

Det foreslås å justere bokstav p til u i § 1-2 som følge av at bokstav o slettes. Det er ikke henvist direkte til bokstavene ellers i forskriften slik at endringen ikke vil medføre feilhenvisninger.

Regelen for hvordan man skal utpeke brenseloperatør når flere oppfyller vilkårene for dette, er i dag plassert i definisjonen av brenseloperatør i § 1-2 bokstav o. Dette foreslås flyttet ut i egen bestemmelse i **ny § 1-6a**.

Videre er enhver endelig forbruker i dag unntatt definisjonen av brenseloperatør. Endelig forbruker er i § 1-2 bokstav r definert med henvisning til definisjonen av begrepet i MR-forordningen, som innebærer at endelig forbruker er en med et forbruk som utgjør mindre enn 1 tonn utslipp av CO₂ i året. Unntaket innebærer at dersom man tilgjengeliggjør brensel til eget forbruk og man har utslipp på under 1 tonn i året så er man ikke brenseloperatør. Denne regelen foreslås inntatt i **§ 1-6 andre ledd bokstav c** som unntar tilgjengeliggjøring av brensel til

eget forbruk for endelige forbrukere fra aktivitet som er omfattet av klimakvotesystemet. Brenselsoperatør vil i loven defineres som enhver fysisk eller juridisk person som "utfører aktiviteten tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk og som omfattes av § 3". Når tilgjengeliggjøring til eget forbruk for endelig forbruker ikke er omfattet av aktiviteten, vil den som utfører dette heller ikke være brenselsoperatør.

4.2.6 Forslag om meldeplikt for brenselsoperatør ved nedleggelse av aktiviteten

Miljødirektoratet foreslår å innta en regel i **§ 10-3** om at brenselsoperatør må melde til oss dersom det er besluttet at de skal legge ned aktiviteten som er omfattet av ETS2. En slik regel er praktisk for vårt arbeid og oversikt over aktører som er omfattet av klimakvotesystemet. Det er imidlertid ingen regel om dette i klimakvotedirektivet eller underliggende forordninger, men et forslag til en nasjonal særregel.

4.2.7 Språklige endringer

Enkelte av bestemmelsene som ble innført for ETS2 1. juli 2024 er språklig upresise. Dette gjelder først og fremst angivelse av bygningssektoren i § 1-2 bokstav s nr. ii og definisjonen av brenslar i § 1-2 bokstav p. Som nevnt under punkt 2.1 foreslår vi derfor noen språklige justeringer som ikke har materiell virkning.

I **§ 1-2 s punkt ii** foreslås det å endre teksten for beskrivelsen av sektoren "oppvarming av bygninger" for å unngå forvirring som følge av at angivelse av unntakene er plassert i midten av setningen. Bestemmelsen kan i dag leses som at ikke-veigående motorkjøretøy og øvrige arbeidsmaskiner inngår i unntakene, men det er ikke i tråd med vedlegg III i klimakvotedirektivet eller intensjonen da bestemmelsen ble vedtatt. Det foreslås derfor at ikke-veigående motorkjøretøy flyttes frem i setningen, til før unntakene ramses opp, slik at sektorangivelsen blir presis. Det foreslås også å endre begrepet "bolig" til "private bygg" fordi førstnevnte er for snever. "Private bygg" sikrer at ordlyden i større grad reflekterer sektoren som følger av henvisningen til IPCC koden 1A4b i klimakvotedirektivet vedlegg III som også omfatter hytter, garasjer og liknende.

I **§ 1-2 bokstav p første punktum** foreslås det å bytte ut begrepet "oppvarming" med "varmeproduksjon" fordi ordlyden av "oppvarming" kan forstås som oppvarming av et areal, noe som er for snevert i forhold til definisjonen i klimakvotedirektivet art. 2 (af). Alle former for forbrenning av brenslar er inkludert, gitt at det gjøres i omfattede sektorer. Eksempelvis er også brenslar som brukes til matlaging og sveiseapparater også omfattet av ETS2.

Andre grammatiske endringer

Utover endringene beskrevet over foreslår Miljødirektoratet å gjennomføre følgende mindre endringer i forskriften:

- Inkludere at utslipp fra brenslar forbrent i bygningssektor, veitransportssektor og andre sektorer (ETS2) kommer fram i overskriften i Klimakvoteforskriften § 2-1.

- For harmonisert språkbruk foreslår vi å endre § 11-2 slik at ordet overvåkning endres til overvåking

5 Konsekvenser av forskriftsendringene

5.1 Kvoteplikt

Norge har allerede en CO₂-avgift på de fleste brensler som dekkes av ETS2. Konsekvenser av kvoteplikt må derfor ses i sammenheng med CO₂-avgift og eventuelle endringer av denne. I konsekvensvurderingen har vi tatt utgangspunkt i at allerede eksisterende avgifter og andre virkemidler ikke endres.

Konsekvenser for brenseloperatøren

Økte kostnader for brenseloperatørene

Som følge av kvoteplikt vil brenseloperatører som tilgjengeliggjør omfattet brensel stå ovenfor økte priser tilsvarende prisen de må betale for kjøp av kvoter.

Brenseloperatører har begrenset mulighet til å gjøre andre utslippsreducerende tiltak enn å erstatte det kvotepliktige brenselet de omsetter med mindre utslippsintensive alternativer. Eksempler på dette kan være overgang til bærekraftige brensler som kan nulltelles, som visse biobrensler, fornybare brensler av ikke-biologisk opprinnelse eller lavutslippsbrensler. Ettersom nullutslippsbrensler har begrenset tilgjengelighet og betydelig høyere priser enn fossilt brensel, forventer vi at brenseloperatørene i stor grad vil kjøpe kvoter og overføre kostnadene til sluttbrukerne gjennom brenselprisen. Med høyere kvotepris vil etterspørselen etter kvotepliktige brensler reduseres som følge av at sluttbrukerne får insentiv til å velge alternative energibærere eller mer energieffektive forbrenningsløsninger. Vi forventer likevel at etterspørselsreduksjonen vil være liten på kort sikt som følge av begrenset utvalg alternative løsninger og relativt høye omstillingskostnader.

Kostnaden for brenseloperatørene vil variere med kvoteprisen, som igjen vil variere med etterspørselen blant brenseloperatører i EU og tilgjengelige kvoter i markedet. Tilgjengelige kvoter vil i hovedsak styres gjennom kvotetaket og tilhørende markedsmekanismer som forklart under kapittel 3.1. På etterspørselssiden er det større usikkerhet. Kvotetaket i ETS2 skal settes slik at utslipp i omfattede sektorer i EU skal reduseres med 42 % i 2030 sammenlignet med nivået i 2005. Historisk har sektorene som omfattes i ETS2 hatt begrenset reduksjon i utslipp, og mellom 2005 og 2021 var reduksjonen kun 11%³ på EU-nivå. Kvotetaket i ETS2 vil fram til og med 2030 dermed kutte årlige utslipp i EU hele fem ganger raskere enn fra 2005-2021, og det forventes at dette vil føre til at kvoteprisen øker raskt fra den etableres i 2027 og fram til kvoteoppgjøret for 2030.

Det er stor usikkerhet rundt prisprognosene for en ETS2-kvote i tiden fram mot 2030. Den

³ [ETS2 supply and demand final_clean](#)

London-baserte børsen ICE Endex har kunngjort at de vil introdusere futures-kontrakter for handel av ETS2-kvoter i mai i år⁴, og dette vil gi den første konkrete referansen for kvotepris.

Blant anslagene som er tilgjengelig, anslår analysebyrået VEYT en pris som stiger fra rundt 50 EUR i 2027 til rundt 200 EUR i 2030⁵. Det tyske Miljødirektoratet har i en analyse fra slutten av 2023 tatt utgangspunkt i en gjennomsnittspris for perioden 2027-2032 hvor det laveste anslaget ligger på 45 2020-Euro og det høyeste på 200 2020-Euro⁶.

En av grunnene til at kvoteprisen er forventet å stige så mye gjennom perioden er at auksjonsplattformen vil auksjonere 130% av kvotetaket i 2027 for å sørge for likviditet i markedet. Dette vil føre til overskudd av kvoter i markedet, som kan bidra til å holde prisen lav på kort sikt. Disse ekstra kvotene lånes fra senere år, noe som betyr at man i perioden 2029 - 2031 vil auksjonere bort færre kvoter enn kvotetaket. Dette forsterker forventningen om høy etterspørsel sammenlignet med tilbud jo nærmere vi kommer kvoteoppgjør for 2030. Som beskrevet i kapittel 3.1 er det innført mekanismer for å begrense raske prisstigninger, men det er usikkert hvor stor effekt disse vil ha.

Merk at brenseloperatørenes kostnader til kvoter i stor grad er en samfunnsøkonomisk omfordelingsvirkning, ved at kostnaden for operatørene motsvares av at en stor andel går som inntekt til staten. Deler av kvotene under ETS2 vil også gå til å finansiere Det sosiale klimafondet.

Konsekvenser for staten og offentlige myndigheter

Økte inntekter til staten fra auksjonering av kvoter

Staten får økte inntekter til statsbudsjettet fra auksjonering av kvoter når EUs klimakvotesystem utvides til å omfatte brenseloperatører under ETS2. Fordelingsnøkkelen for hvor mange kvoter hvert land mottar er basert på rapporterte tall i omfattede sektorer i perioden 2016-2018. Norges inntekter vil dermed i utgangspunktet være lik summen av de estimerte kostnadene for norske brenseloperatører (samfunnsøkonomisk omfordelingsvirkning), med unntak av kvotene som auksjoneres til inntekt for Det sosiale klimafondet. Selv ved lave kvotepriser kan denne virkningen bli betydelig, fordi utslippene som treffes er relativt store.

Avhengig av om norske utslipp reduseres raskere eller langsommere i forhold til årlig reduksjon i kvotetaket kan auksjonering av klimakvoter likevel enten gi netto samfunnsøkonomiske kostnader eller inntekter. For eksempel vil en situasjon der norske utslipp i omfattede sektorer reduseres langt raskere enn reduksjonsfaktoren som brukes for kvotetaket, og det er etterspørsel etter kvoter i andre land, føre til en mulighet for Norge til å auksjonere bort flere kvoter enn det norske brenseloperatører leverer inn, som vil gi inntekter til staten. Nettovirkningen på statens inntekter vil måtte sees i sammenheng med eventuelle endringer i andre virkemidler, herunder CO₂-avgiften.

⁴ [ICE to launch ETS2 futures contract in May 2025 | Veyt](#)

⁵ [Starting in 2027, Europe's second big emission trading scheme will increase fossil fuel prices | Veyt](#)

⁶ ⁶ [ETS2 supply and demand final_clean](#)

ETS2 endrer ikke Norges forpliktelser under innsatsfordelingen

For måloppnåelse under innsatsfordelingen er det verdt å merke seg at ETS2 oppgjørsteknisk er helt annerledes enn EU ETS. Norge får tildelt en gitt andel av kvotene i ETS2 til auksjonering, men forpliktelsene vi har under innsatsfordelingen vil være uavhengige av Norges andel av kvotene i ETS2. ETS2 vil derfor kun indirekte bidra til oppnåelse av forpliktelsen under innsatsfordelingen gjennom at det kan fungere som en prisdriver for fossile brensler brukt i aktiviteter dekket av innsatsfordelingen. Dette er til forskjell fra forpliktelsen vår i kvotepliktig sektor under EU ETS hvor det ikke er egne nasjonale forpliktelser utover at norsk industri som dekkes av kvotesystemet må gjøre opp for utslippet sitt med EU ETS-kvoter. Det er bare de faktiske utslippsreduksjonene som vil telle med under innsatsfordelingen

Konsekvenser for sluttbrukerne av brensler

Overføring av kostnader nedover i verdikjeden

Vi forventer at kostnader som følger av brenseloperatørenes plikt til kvoteoppgjør vil bli overført til sluttbrukerne (husholdninger, bedrifter og det offentlige) i form av økte priser på brenslene. Med utgangspunkt i en kvotepris på 45 2020-Euro vil det bety en økning i brenselspris på 1,7 kr/liter diesel og 1,5 kr/liter bensin. Tar man utgangspunkt i en kvotepris på 200 2020-Euro vil dette gi en økning i brenselspris på 7,49 kr/liter diesel og 6,54 kr/liter bensin⁷. Som følge av at kvoteprisen bestemmes av markedet, vil kvoteplikten sannsynligvis gi en mer varierende karbonpris over tid sammenliknet med bruk av en fast avgift. Det er verdt å merke at andre forhold, som f.eks. pris på råolje, også vil fortsette å påvirke variasjon i brenselspris. Fordi verken kvoteprisene eller prisvolatiliteten blir kjent før kvotemarkedet er etablert, har vi ikke grunnlag for å anslå størrelsen på verken økning eller variasjon i brenselsprisen utover omtalen under konsekvenser for brenseloperatøren.

Økte priser for brensler med kvotepliktige CO₂-utslipp vil føre til et skifte i retning av mer biodrivstoff og utslippsfrie alternativer for sluttbrukerne, men omfanget vil avhenge av tilgjengelige substitutter (brensler og teknologier) og prisene på dem. På kort sikt forventer vi at overgangen vil være begrenset som følge av lav priselastisitet på fossile brensler.

I Norge er utslippene som omfattes av ETS2 i hovedsak også omfattet av CO₂-avgift. Hvorvidt ETS2 øker innkjøpsprisen på brenslene som er omfattet, må derfor sees i sammenheng med eventuelle endringer i andre virkemidler, herunder CO₂-avgiften.

5.2 Unntak fra kvoteplikt

Konsekvenser for brenseloperatørene

Et unntak fra kvoteplikt vil alltid innebære høyere prising av CO₂-utslippene for brenseloperatørene enn kvoteplikten utgjør alene, som følge av at avgiften må være høyere enn

⁷ Forutsetninger for regnestykket:

Utslippsfaktor bensin: 0,00232 tonn CO₂/liter, utslippsfaktor diesel: 0,00266 tonn CO₂/liter, kronekurs mot Euro: 1 EUR = 11,609 kr, 1 2020-Euro = 1,21 2025-Euro.

gjennomsnittsprisen for en kvote for at unntaket kan gis. Ved fastsettelsen av den nasjonale CO₂-avgiften må det derfor tas utgangspunkt i hva som er forventet gjennomsnittlig kvotepris i det aktuelle utslippsåret. Denne forventede kvoteprisen vil fungere som et "prisgulv" for disse sektorene som den nasjonale avgiften må overstige. På grunn av at gjennomsnittet av kvotepris først blir kjent etter at utslippsåret er over, og at avgiftsnivået settes i statsbudsjettet i forkant av utslippsåret, vil det være nødvendig å ta hensyn til usikkerhet rundt kvotepris for å sikre en høy nok avgift. Dette kan avhjelpes noe ved at CO₂-avgiften kan justeres i revidert statsbudsjett, når det er mindre usikkerhet om hva kvoteprisen vil være for det gitte året.

Det generelle avgiftsnivået i CO₂-avgiften er i dag på 1 405 kr/tonn CO₂ for sektorene som omfattes av ETS⁸, og er foreslått økt til 2 400 i 2025-kroner i 2030 i Regjeringens klimastatus og plan fra 2025⁹. Siden forventet CO₂-avgift er omtrent på nivå med de høyeste anslagene for kvotepris, er det naturlig å anta at prisgulvet som kvoteprisen utgjør vil være lavere enn forventet avgiftsnivå på den norske CO₂-prisen. Om Norge ønsker å styre etter en forutsigbar samlet CO₂-pris i sektorene omfattet av ETS2 vil det dermed kreve tilpasninger i nasjonal CO₂-avgift opp mot kvoteprisen uavhengig av om denne unntaksmuligheten benyttes eller ikke. Slik tilpasning, som blant annet innebærer at kvotepliktige utslipp ilegges en redusert CO₂-avgiftssats, vil kunne være i strid med statsstøtteregulverket og vil måtte avklares med EFTAs overvåkningsorgan ESA. Det er derfor uklart om det vil være mulig å gjøre målrettede tilpasninger i CO₂-avgiften for å sikre en forutsigbar CO₂-pris i sektorene som omfattes av ETS2.

Ettersom øvrige regler og plikter utover oppgjørsplikten består ved et eventuelt unntak, vil unntaket føre til større administrativ byrde for brenseloperatøren. Dette som følge av administrative kostnader til søknad om unntak med tilhørende dokumentasjon. Den økte administrative byrden for brenseloperatører vil avbøtes noe dersom brenseloperatøren forutsetter at CO₂-avgiften er høy nok til at de ikke trenger kjøpe kvoter til oppgjør.

Konsekvenser for offentlige myndigheter

Ansvarlige myndigheter må tilrettelegge for å saksbehandle alle søknadene og notifikere dem til ESA innenfor en knapp tidsfrist på 30 dager, tiden mellom rapportering av utslipp og fristen for kvoteoppgjør. Per i dag er det 38 virksomheter som har en tillatelse som brenseloperatører i ETS2, men det forventes at antallet pliktsubjekter under ETS2 vil øke. Dersom det innføres en unntaksmulighet er det samtidig naturlig å vurdere å innføre gebyrplikt, som igjen vil gi økte kostnader for brenseloperatørene og inntekter til klimakvotemyndigheten.

Norge kan ikke auksjonere noen kvoter for det året det søkes unntak fra før det er avgjort hvorvidt unntaket innvilges. Ettersom innvilgelse av unntak må skje etter fristen for rapportering av verifiserte utslipp den 30. april året etter at utslippene har funnet sted, vil det potensielt bli nærmere halvannet års forsinkelse for auksjonering av kvoter som følge av at Norge benytter seg

⁸ [Avgiftssatser 2025 - regjeringen.no](#). Satsen er satt til 3,25 kr/l bensin og det må forbrennes om lag 431 liter bensin for utslipp av ett tonn CO₂.

⁹ [Regjeringens klimastatus og -plan - regjeringen.no](#). 2000 2020-kroner i 2030 tilsvarer ca. 2560 2030-kroner med en årlig inflasjonsrate på 2,5 %.

av muligheten til å innvilge unntak. I tilfeller der Norge får fordelt flere kvoter til auksjonering enn det rapporterte utslippet under ETS2 for et år vil Norge kunne auksjonere kvoter som ikke må slettes som følge av unntaket. Inntektene fra denne auksjonen vil dermed bli halvannet år forsinket.

For å unngå utvanning av ambisjonsnivået i ETS2 vil et land som får unntak fra kvoteplikt for brenseloperatørene, måtte kansellere et antall kvoter fra statens auksjonsvolum som tilsvarer de verifiserte utslippene til brenseloperatørene i det aktuelle landet. I tilfeller der Norge får fordelt færre kvoter til auksjonering enn det samlede rapporterte utslippet for et år, vil det ved bruk av unntaksregelen være staten som overtar ansvaret for å gjøre opp kvoteplikten på vegne av brenseloperatørene. Det er dermed staten, og ikke hver enkelt brenseloperatør som må handle kvoter for å kunne gjøre opp sin kvoteplikt.

Miljødirektoratet har ikke vurdert om unntak fra kvoteplikt vil gi en mindre eller større byrde for avgiftsmyndigheten, utover den økte administrative byrden som følger av påkrevde endringer i særavgiftsregelverket for å kunne kvalifisere til å benytte unntaksregelen. Vi har heller ikke vurdert øvrige hensyn som påvirker økonomisk styring for staten, herunder ønsket om en forutsigbar CO2-pris. Miljødirektoratet har sammen med Skatteetaten fått i oppdrag av Klima- og miljødepartementet å blant annet utrede samspillet mellom CO2-avgift og kvoteplikt med hensyn til bruk av unntaksregelen. Oppdraget skal være ferdigstilt innen den 15. august, og vil gi større innsikt i konsekvenser ved ulike tilnærminger til kvoteplikt i ETS2.

5.3 Verifikasjon

Konsekvenser for brenseloperatørene

Under ETS2 blir brenseloperatørene nødt til å få utslippsrapportene sine verifisert. Som følge av dette får de en ny administrativ byrde ved å måtte fremlegge dokumentasjon for verifikatør, som blant annet utslippstillatelse, godkjent overvåkingsplan, informasjon om dataflytaktiviteter og risikovurdering, i tillegg til prosedyrer for dataflyt og kontrollaktiviteter. Brenseloperatørene må også betale for selve verifiseringen. Dette vil først gjelde for rapport for våren 2026, etter implementering av regler om verifikasjon og akkreditering for ETS2.

Videre vil kvotepliktige operatører under ETS1, som bruker brenslar levert fra brenseloperatører under ETS2, måtte regne med en økt administrativ byrde knyttet til å dokumentere mengden brensel mottatt og brukt for å sikre at de rapporterer i samsvar med kravene i MR-forordningen. I tillegg må de betale for verifikatørens kontroll av dokumentasjonen som ledd i verifikasjonen av utslippsrapportene. Vi forventer at omfanget, både administrativt og økonomisk, vil være begrenset.

I tillegg forventer vi at brenseloperatørene under ETS2 må investere i nye systemer og prosesser for å sikre nøyaktig og rettidig rapportering. Dette kan inkludere opplæring av ansatte, oppgradering av IT-systemer og etablering av interne kontrollrutiner. Slike investeringer kan gi

betydelige kostnader, spesielt for mindre aktører som kanskje ikke har de samme ressursene som større selskaper.

Konsekvenser for verifikatører

Verifikatører som ønsker å verifisere utslippsrapporter for brenseloperatører under ETS2, vil på kort sikt få økt administrativ og økonomisk byrde knyttet til å utvide sitt akkrediteringsomfang (søknad og godkjenning fra Norsk Akkreditering). Det vil også være en administrativ byrde å følge opp akkrediteringen, med årlig kontakt med akkrediteringsteamet i form av overvåking og besøk. Det antas imidlertid at dette vil være en marginal byrde, så lenge verifikatøren oppfyller kravene i AV-forordningen og eventuelle spesifikke vilkår og betingelser fastsatt av Norsk Akkreditering.

Verifikatørene må være forberedt på en administrativ byrde knyttet til utførelsen av verifikasjonen i samsvar med kapittel IV i AV-forordningen. Kravene til verifikasjonsprosessen kan medføre behov for oppdatering av systemer og rutiner. Verifikatørene må dokumentere og vedlikeholde prosedyrer og kvalitetssystemer som sikrer at alle verifikasjonsaktiviteter utføres i tråd med forordningen. Dette inkluderer gjennomføring av grundige risikovurderinger og utarbeidelse av verifikasjonsplaner som tar hensyn til alle identifiserte risikoer. Videre må verifikatørene sikre at deres ansatte har nødvendig kompetanse, og at virksomheten har tilgang til avanserte IT-systemer som kan håndtere dataflytaktiviteter og kontrollsystemer effektivt.

Verifikatøren setter selv en pris på sine verifikasjonstjenester, og kan dermed sette en pris som dekker kostnadene knyttet til akkrediteringen. I tillegg vil muligheten for virtuelle verifikasjonsbesøk innenfor ETS2 bidra til å redusere kostnader og øke fleksibiliteten i verifikasjonsprosessen. De nye reglene for verifikasjon av utslippsrapportene til brenseloperatører under ETS2 antas å ha en utelukkende positiv konsekvens for verifikatørene, da dette innebærer en ny inntektskilde og et bredere marked for dem å tilby sine tjenester i.

Konsekvenser for myndighetene

Miljødirektoratet må regne med at det er behov for å veilede verifikatører om endringene i regelverket.

Selve akkrediteringsprosessen for verifikatører som ønsker å verifisere brenseloperatører under ETS2 er lik akkrediteringsprosessen for øvrige verifikatører i klimakvotesystemet. Det antas dermed at det ikke vil være noen store konsekvenser for Norsk Akkreditering, utover at de kan oppleve økt etterspørsel etter sine tjenester, dersom flere ønsker å akkreditere seg eller utvide sin akkreditering.

Konsekvenser for sluttbruker

Forordningen medfører at brenseloperatører må få sine utslippsrapporter verifisert, noe som vil medføre økte kostnader for operatørene. Disse kostnadene vil sannsynligvis bli overført til sluttbrukerne i form av høyere priser på brensel. Dette skyldes at operatørene må investere i oppdaterte systemer og rutiner for å oppfylle kravene i kapittel IV, samt dekke kostnadene for verifikasjonstjenester. Sluttbrukerne kan derfor oppleve en økning i brenselspris som en direkte

konsekvens av de administrative og økonomiske byrdene som pålegges brenseloperatørene gjennom denne forordningen.

5.4 Konsekvenser ved andre endringer beskrevet i kapittel 4

De foreslåtte forskriftsendringene vil ikke gi materielle endringer for noen interessenter.

6 Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Forslaget reiser ingen prinsipielle spørsmål.

En forutsetning for vellykket gjennomføring er at Klimakvoteloven endres slik at de foreslåtte endringene i klimakvoteforskriften kan tre i kraft.

Andre forutsetninger er at brenseloperatører, verifikatører og myndighetene forstår, setter seg inn i og etterkommer regelverk. Videre er det viktig at myndighetene tilrettelegger for en minst mulig byrdefull håndheving, bruker elektroniske kjente løsninger så langt mulig, og produserer tilgjengelig veiledning i god tid før fristene satt i regelverket.