

Høringsinnspill

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet,
Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet
Dato: 01.09.2021

Klar for 55-pakken

Miljødirektoratet viser til høringene av foreslåtte reguleringer som er en del av EU-kommisjonens *Fit for 55*-pakke. *Klar for 55*-pakken skal sikre at EU når målet om å redusere utslippene av klimagasser med 55 prosent fra 1990 til 2030, og legge grunnlaget for klimanøytralitet innen 2050. Vi har valgt å lage ett felles høringssvar til høringene som er lagt ut av Klima- og miljødepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet. Med dette ønsker vi å synliggjøre omfanget og kompleksiteten i *Klar-for-55*-pakken og samtidig vise at helheten og samspillet mellom de ulike reguleringene er viktig.

En omfattende og viktig pakke med reguleringer

Juli 2021 var den varmeste måneden noen gang registrert¹ og del 1 av IPCCs sjettede hovedrapport, som kom i sommer, bekreftet hvor liten tid vi har for å unngå katastrofale klimaendringer.² EU har tatt globalt klimalederskap og har klimamål i tråd med Parisavtalen. *Klar for 55*-pakken illustrerer hvor raskt EU nå jobber med å oversette målene til reell politikk. De har også en ambisiøs tidsplan for hvor raskt flere svært omfattende regelverksforslag skal implementeres i medlemslandene. Vårt hovedinntrykk er at *Klar for 55*-pakken er gjennomarbeidet og god, og kan være avgjørende for at de felleseuropeiske klimamålene nås.

Norge har inngått en avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. Vi har i etterkant forsterket eget mål under Parisavtalen til minst 50 og opp mot 55 prosent utslippskutt i 2030 sammenlignet med 1990. I klimaplanen for 2030 (Meld. St. 13 (2020-2021)) er det lagt til grunn at man ønsker å samarbeide med EU om å oppfylle det forsterkede målet for 2030. Fortsatt samarbeid betyr at *Klar for 55*-pakken vil berøre Norge i betydelig grad.

Hovedbudskapet fra Miljødirektoratet er at både myndigheter og næringslivsaktører allerede nå må forberede seg på endringer som vil komme for å kunne implementere endelig regelverk på en god måte. Effektiv implementering er viktig for å få ned utslipp raskt og for å sikre like konkurransevilkår

¹ [July 2021 was Earth's warmest month in recorded history, says NOAA » Yale Climate Connections](#)

² <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

for næringslivsaktørene. Spesielt viktig vil det være for voksende grønne næringer, som er avhengige av at vi holder tritt med internasjonale reguleringer.

Det er foreslått en rekke endringer i norsk klimapolitikk framover, jf. Meld St 13 (2020-2021). Vi ser at mange av forslagene fra EU-kommisjonen overlapper med både eksisterende og planlagte norske reguleringer. Mye vil være komplementerende – i den forstand at overlappende regelverk forsterker hverandre, spiller godt sammen eller bygger ned ulike barrierer. Andre EU-krav/-reguleringer vil kunne overlappe med nasjonale virkemidler på en måte som gjør nasjonale virkemidler overflødige eller mindre hensiktsmessige. En god forståelse av hva som nå er lagt fram er dermed viktig for å sikre effektiv videreutvikling av norsk klimapolitikk.

I avsnittene under omtaler vi elementer fra *klar for 55-pakken* vi, etter en første gjennomgang, mener det er verdt å merke seg. Vårt hovedfokus har vært på regelverk Miljødirektoratet forvalter, eller som berører områder vi kjenner godt. Avslutningsvis oppsummerer vi at omfanget og kompleksiteten i den foreslåtte regelverkspakken gjør at vi er bekymret for at relevante fagetater per i dag mangler ressurser til å få på plass regelverket og veilede berørte aktører.

Utslippsmålet for innsatsfordelingsforordningen økes, mens omfanget beholdes

EUs eksisterende klimarammeverk består av tre pilarer: EUs kvotesystem (EU ETS), innsatsfordelingsforordningen (Effort Sharing Regulation - ESR) og regelverket for bokføring av utslipp og opptak av klimagasser i skog og arealbruk (LULUCF).

Innsatsfordelingsforordningen fastsetter nasjonale utslippsmål for de enkelte EU-landene for perioden 2021-2030 for ikke-kvotepliktige utslipp, hovedsakelig fra transport, jordbruk, bygg og avfall, samt ikke-kvotepliktige utslipp fra industrien og petroleumsvirksomheten.

Utslippene omfattet av innsatsfordelingsforordningen skal i det nye forslaget reduseres med 40 prosent i 2030 sammenlignet med 2005, en økning fra dagens mål på 30 prosent. Nasjonale utslippsmål oppjusteres tilsvarende, og det norske målet forventes økt fra 40 til 50 prosent tilsvarende det EU-kommisjonen foreslår for andre land med samme mål som Norge.

I arbeidet med *Klar for 55-pakken* har kommisjonen både vurdert hva som er den beste fordelingen av økte ambisjoner mellom de tre pilarene for å nå 55-prosentmålet og utslippsomfanget for pilarene, mao. hvilke utslippskilder som er inkludert i den enkelte pilaren.

I forslaget er omfanget av innsatsfordelingsforordningen beholdt. Samtidig skal deler av skipsfarten (skip over 5000 bruttotonn) inkluderes i EU ETS. En del utslipp vil dermed både være en del av enkeltlandenes nasjonale utslippsforpliktelser (innsatsfordelingsforordningen) og av fellesforpliktelsen EU ETS innebærer.

Det foreslås et eget kvotesystem for bygninger og veitransport, som ikke skal inkluderes i EU ETS. Kommisjonen ønsker å beholde disse utslippssegmentene i innsatsfordelingsforordningen, begrunnet med at karbonprising alene ikke vil være tilstrekkelig til å oppnå nødvendig omstilling.

Kommisjonen foreslår at utslipp fra jordbruk skal slås sammen med utslipp fra LULUCF (skog og andre arealer) fra 2031, med et felles mål om netto null utslipp av klimagasser fra denne nye landsektoren i 2035.

En rekke av de nye regelverksforslagene treffer nasjonale utslipp dekket av innsatsfordelingsforordningen. Under nevner vi noen eksempler med relevans for videreutviklingen av nasjonal klimapolitikk, uten at det har vært mulig å gjøre en helhetlig gjennomgang med tiden vi har hatt til rådighet.

Revidert fornybardirektiv fremmer grønt hydrogen, grønn ammoniakk og syntetisk drivstoff

Kommisjonens forslag innebærer en videre revidering av det reviderte fornybardirektivet 2018/2001/EU (RED II). RED II er til vurdering for EØS-relevans og dermed ikke implementert i Norge. RED II opphever Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/28/EF (RED I), som er tatt inn i EØS-avtalen.

Målet i RED II om 32 prosent fornybar energi på EU-nivå i 2030 økes i forslaget til 40 prosent. I tillegg endres kravet til minimumsandel av fornybar energi i transport. Kravet i RED II om en minimumsandel på 14 prosent fornybar energi til veitransport og ikke-veigående maskiner i 2030 er foreslått erstattet med et minimumskrav til 13 prosent klimagassreduksjon i livsløpsutslipp fra drivstoff og energi til hele transportsektoren, sammenliknet med en fossil referanse. Reduksjonen skal nås ved bruk av fornybart drivstoff og elektrisitet, og som i RED II skal drivstoffleverandører pålegges en plikt som gjør at medlemsstaten som helhet når kravet.

Det nye kravet er mer ambisiøst enn kravet i RED II av tre grunner:

- 1) De fleste fornybare drivstoff gir mindre enn 100 prosent klimagassreduksjon. Fornybar elektrisitet regnes i forslaget imidlertid som 100 prosent klimagassreduksjon for å fremme elektrifisering.
- 2) RED II inneholdt dobbelttelling av elektrisitet og avansert biodrivstoff, dette er nå fjernet.
- 3) Minimumskravet på 13 prosent reduksjon inkluderer nå også skipsfart og luftfart, det vil si hele transportsektoren.

Med høy andel fornybar elektrisitet og fortsatt høyt tempo i elektrifiseringen av transportsektoren, vil Norge ha et godt utgangspunkt for å nå dette kravet. Men andre foreslåtte krav gir potensielt konsekvenser for norsk politikk og norske næringsaktører:

- Delkravet til avansert biodrivstoff (del A) i 2030 er økt fra 1,75 til 2,2 prosent av energiforbruket i transport. Eventuell implementering av regelverket i Norge innebærer at det kan bli nødvendig å innføre eget delkrav til dette også i Norge³. I omsetningskravet i produktforskriften § 3-4 likestilles i dag A- og B-råstoff i delkravet om avansert biodrivstoff, og delkravet garanterer derfor ikke at EU-kravet ville oppfylles.

³ Andelen avansert biodrivstoff av A-råstoff i Norge var på 0,45 prosent av energiforbruket i veitransport og ikke-veigående maskiner i 2019, og er enda lavere dersom man inkluderer energiforbruket i resten av transportsektoren.

- Det er foreslått et nytt delkrav til at fornybare drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse skal utgjøre minst 2,6 prosent av energiforbruket i transport i 2030. Fornybare drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse er drivstoff og brensler hvor energiinnholdet kommer fra andre fornybare kilder enn biomasse - som grønt hydrogen, grønn ammoniakk og syntetisk drivstoff laget av grønt hydrogen og CO₂ (også kalt e-fuels/Power-to-X). Hvorvidt dette delkravet må oppfylles gjennom et krav som pålegges drivstoffleverandørene, må vurderes nærmere. Det er svært begrenset bruk av disse drivstofftypene i Norge i dag.
- Fornybare drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse må ha dokumentert minst 70 prosent klimagassreduksjon gjennom livsløpet for å kunne regnes inn mot fornybarandeler og krav i forslaget til revidert RED II. En rekke andre EU-reguleringer viser til dette 70 prosentkravet, herunder RefuelEUaviation, FuelEU Maritime og energiskattedirektivet.
- Klimagassreduksjonen til fornybare drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse skal dokumenteres etter modell fra dokumentasjonskravene til biodrivstoff, som Miljødirektoratet forvalter i Norge. Dette vil også innebære krav til uavhengig revisjon. Implementering av regelverket i Norge forutsetter trolig at det etableres et regime for dette. Norske produsenter vil måtte oppfylle kravene for at drivstoffet de produserer skal kunne brukes inn mot fornybarmål og krav i fornybardirektivet eller annet EU-regelverk som krever dette.
- Det foreslås også en ny insentivmekanisme for etablering av ladeinfrastruktur. Medlemsstater skal ha en kredittmekanisme som tillater selskap som driver offentlig tilgjengelige ladestasjoner å bidra til minimumskravet til klimagassreduksjon i transport ved å selge "klimagassreduksjonen" til drivstoffleverandører.
- Med RED II og de endringene som nå foreslås, må det vurderes nærmere om Norge vil ha anledning til å opprettholde eksisterende innretning av omsetningskrav for biodrivstoff til veitrafikk og luftfart, hvor kravet er volumbasert og kun biodrivstoff er omfattet.
- Den planlagte Unionsdatabasen for sporing av fornybart drivstoff fra RED II er i forslaget gitt en større rolle. Alle fornybare brenslere, ikke bare drivstoff til transport, skal nå inngå. Utover bærekraftsinformasjon skal det også rapporteres på støtteordninger. Dette foreslår kommisjonen for å styrke arbeidet med tilsyn og kontroll av verdikjedene for fornybart drivstoff i unionen, og for å forhindre urettmessig dobbelttelling av fornybar energi og svindel. Endringene som foreslås vil med innføring i Norge medføre administrative kostnader både for Miljødirektoratet og aktørene, men vil kunne gi bedre oversikt og kontroll.

Omsetningskrav til avansert biodrivstoff og syntetisk drivstoff i luftfart (RefuelEUaviation)

Forslaget er en forordning som introduserer et omsetningskrav til avansert biodrivstoff (både del A og del B) og syntetisk drivstoff laget av grønt hydrogen og CO₂ (også kalt e-fuels/Power-to-X) for drivstoffleverandører på alle større lufthavner fra 2025. Drivstoffet må tilfredsstillende bærekraftskriteriene og kravene til klimagassreduksjon i RED II. Drivstoffleverandører må rapportere til nasjonale myndigheter og i unionsdatabasen.

Det foreslåtte omsetningskravet er volumbasert og økes gradvis fra 2025 til 2050 for å sikre forutsigbarhet og få i gang produksjon. For å forhindre overtanking på lufthavner med lavere kostnadsnivå pålegges flyselskapene å tanke minimum 90 prosent av årlig drivstoffbehov på hver avgangslufthavn.

Samme mengde biodrivstoff fra RefuelEUaviation skal ikke kunne rapporteres av flyselskapene til bruk i EUs kvotesystem og CORSIA (FNs globale markedsbasert virkemiddel for å begrense utslippene fra internasjonal luftfart). Forslaget er dermed ment å fungere godt sammen med EUs kvotesystem som har insentiver for bruk av biodrivstoff.

Kommisjonen skriver at denne forordningen burde være eneste plikt for drivstoffleverandører i luftfart for å gi like konkurransevilkår for luftfarten innad i EU. Det må derfor vurderes nærmere om Norge vil ha anledning til å opprettholde eksisterende omsetningskrav for biodrivstoff til luftfart.

År	Foreslåtte krav
2025	2 %
2030	5 %, delkrav til 0,7 % syntetisk
2035	20 %, delkrav til 5 % syntetisk
2040	32 %, delkrav til 8 % syntetisk
2045	38 %, delkrav til 11 % syntetisk
2050	63 %, delkrav til 28 % syntetisk

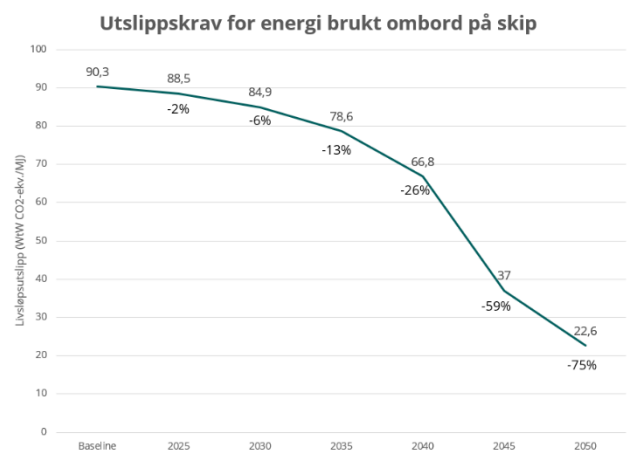
Utslippsintensitetskrav for energi brukt i skip over 5000 bruttotonn (FuelEU Maritime)

FuelEU Maritime-forordningen tar sikte på å sikre økt bruk av fornybart og lavkarbondrivstoff⁴ innen sjøtransport uten å svekke konkurranseevnen mot annen type transport eller aktører utenfor EU. I tillegg trekkes det fram at felleseuropeisk regulering sikrer like konkurransevilkår internt i EU/EØS.

Forslaget innebærer konkrete utslippskrav for hvert enkelt skip fra 2025. Kravene skal gjelde for 100 prosent av utslippet for seilaser mellom EU-land, og 50 prosent av utslippet mellom EU-land og ikke-EU-land. I tillegg stilles det krav til bruk av landstrøm for container- og passasjerskip fra 2030. Den foreslåtte forordningen omfatter skip som er over 5000 bruttotonn (BT). Disse skipene skal også inkluderes i EUs kvotesystem. Norske skip i utlandet under norsk flagg i EU, vil også bli berørt av forordningen.

Ett argument for å regulere skipene istedenfor omsetterne av drivstoff er at man i større grad unngår at skip bunkrer i utlandet (karbonlekkasje). Forordningen legger opp til at uavhengige private verifikatører mottar rapportering fra skipene. Nasjonale myndigheter godkjenner verifikatører og fører tilsyn. Det skal rapporteres hvert år om hvert enkelt skip oppfyller kravet.

For å gi aktørene økt fleksibilitet åpner forordningen for at skip som overoppfyller kravet kan videregjøre overoppfyllelsen. Det betyr at en eventuell strengere regulering i Norge ikke nødvendigvis vil bidra til ekstra utslippskutt, ettersom overoppfyllelsen trolig vil bli solgt til andre



⁴ Flytende biodrivstoff, biogass, fornybare drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse (grønn ammoniakk, grønt hydrogen, syntetisk drivstoff laget av grønt hydrogen og CO₂, også kalt e-fuels/Power-to-X) og resirkulert karbondrivstoff. Det er også mulig å bruke strøm og vind til framdrift. Fossilt drivstoff med lavere utslipp vil etter forslaget også kunne brukes for å møte kravet, som kan medføre økt bruk av LNG på kort sikt.

aktører i EU. Dette er relevant for Norge med tanke på det foreslåtte omsetningskravet i sjøfart og lav- og nullutslippskrav i utvalgte segmenter.

Revisjon av direktivet for infrastruktur for alternative drivstoff vil sikre flere ladestasjoner langs de viktigste hovedveiene i Europa

Forordningen setter fast krav til antall og effekt på ladestasjoner for elbiler og el-lastebiler, krav til landstrøm i havn og på flyplasser, samt krav til fyllestasjoner for hydrogen og naturgass. De foreslåtte kravene for antall ladestasjoner er nok mindre relevante for Norge da de er relativt lave og bare omfatter TEN-T nettet. I Norge utgjør dette om lag halvparten av riksvegnettet.⁵ Men, alle land må lage et rammeverk for infrastrukturen innen 1.1.2024 og så rapportere på dette hvert tredje år. Forordningen stiller også krav til forbrukervennlighet og smart lading.



TEN-T vegnettet

EUs kvotesystem strammes inn og utvides til deler av maritim sektor

Ifølge kommisjonen vil dagens kvotesystem (EU ETS) gi 51 prosent reduksjon i kvotepliktige utslipp i 2030 sammenlignet med 2005. For å nå det overordnede 55 prosent-målet legges det nå opp til at kvotesystemet skal bidra med 61 prosent reduksjon i 2030 sammenlignet med 2005. EU ETS utvides til å inkludere deler av maritim sektor. På sikt skal en karbongrensejusteringsmekanisme (CBAM) erstatte vederlagsfri tildeling av kvoter som verktøy for å hindre karbonlekkasje.

Overordnede endringer i reguleringen av kvotemarkedet

Kvotetaket blir strammere

Kvotetaket foreslås strammere ved at den lineære reduksjonsfaktoren endres fra 2,2 til 4,2 prosent fra året etter endringene i direktivet trer i kraft. Økt lineær reduksjonsfaktor kombineres med en engangsnedjustering av kvotemengden, som skal redusere kvotemengden tilsvarende som om den nye lineære reduksjonsfaktoren ble innført i 2021. Samtidig foreslås kvotemengden økt med 79 millioner kvoter som en følge av at maritim sektor tas inn i kvotesystemet. Dette skjer fra året etter endringene i direktivet trer i kraft.

Brorparten av utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor har så langt skyldes nedleggelse av europeiske kull- og gasskraftverk. Et strammere kvotetak betyr økt behov for utslippsreduksjoner i industrien og framskynder dermed behovet for omstilling av norsk prosessindustri.

Det foreslås også en tilsvarende innstramning av kvotetaket for luftfart.

Nye krav til bruk av inntekter fra auksjonering

I dag er kravet til medlemslandene at minst 50 prosent av auksjonsgenererte inntekter skal benyttes til klimarelaterte prosjekter. Kommisjonen foreslår å øke dette kravet til 100 prosent. Norge har i dag et unntak fra kravet gjennom tilpasninger i EØS-avtalen.

⁵ [Revisjon av veginfrastrukturdirektivet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Styrking av innovasjonsfondet

Det er foreslått en rekke endringer som vil øke innovasjonsfondets størrelse og mulighet til å finansiere omstilling av næringsliv omfattet av kvotesystemet. Innovasjonsfondet åpnes for bruk av differansekontrakter (CCfDs), samt at det gjøres tilgjengelig for ny teknologi, inkludert maritim teknologi.

Endringer i markedsstabiliseringsmekanismen

Markedsstabiliseringsmekanismen, som regulerer hvor mange kvoter som er tilgjengelig i markedet, endres. I hovedsak dreier dette seg om mer innstramning på tilbudssiden av kvotemarkedet, men også en buffersone som kan redusere inntaket av kvoter i reserven i forhold til dagens system.

En del endringer vil påvirke de kvotepliktige aktørene direkte

Maritim sektor innlemmes i kvotesystemet

Det foreslås at deler av maritim sektor tas inn i kvotesystemet. Forslaget er at rederier/skipseiere blir kvotepliktige aktører, og at disse blir kvotepliktige for alle skip over 5000 bruttotonn (BT).

Kvoteplikten vil gjelde for alle flaggstater, og innebærer dermed ikke en konkurranseulempe for europeiske skip. Det foreslås unntak for fiskefartøy og militære skip.

For rederier/skipseiere med skip registrert i Norge, vil Norge være kompetent myndighet. For rederier utenfor EU ETS er det hvor rederiets skip har hatt flest antall havneanløp de to siste årene som avgjør hvem som blir kompetent myndighet.

Systemet foreslås faset gradvis inn. I forslaget fra kommisjonen er andel av verifiserte utslipp som det må svares kvoter for satt til 20 prosent av verifiserte utslipp i 2023, 45 prosent i 2024, 70 prosent i 2025 og deretter 100 prosent. Kvotepliktige aktører innen maritim sektor må ha en tillatelse til kvotepliktige utslipp fra kompetent myndighet og årlig rapportere sine kvotepliktige utslipp.

Maritim sektor er stor i Norge og utvidelsen vil innebære en rekke nye kvotepliktige virksomheter. Det er over hundre rederier med skip større enn 5000 bruttotonn i norske skipsregister, i tillegg kommer rederier utenfor EU med mange havneanløp i Norge. Til sammenligning finnes det i dag ca. 140 kvotepliktige aktører i Norge. Tidsløpet for implementering er ekstremt stramt og vil kreve betydelige ressurser fra aktørene som blir omfattet og den kompetente myndigheten som skal forvalte regelverket.

Miljødirektoratet vurderer at det også kan bli utfordringer knyttet til håndhevingen av regelverket for de rederiene/skipseierne som ikke er registrert i EU ETS. Det kan bli vanskelig å få aktører utenfor EU ETS til å håndheve regelverket, særlig gitt at disse aktørene, slik systemet er beskrevet, vil kunne ende opp med å bytte hvilket land i EU ETS som er kompetent myndighet hvert annet år.

Innstramning i vederlagsfri tildeling betyr at virksomhetene må kjøpe flere kvoter i markedet

Det foreslås følgende endringer knyttet til tildeling av vederlagsfrie kvoter:

- Utslippsstandardene strammes inn. Disse er fastsatt av EU-kommisjonen og benyttes ved beregning av tildeling for de fleste kvotepliktige virksomheter. Virksomhetene vil som et resultat måtte kjøpe flere kvoter i markedet. Denne innstramningen omfatter imidlertid ikke virksomheter som får tildeling basert på historiske utslipp, som Norge har flere av.

- Kvotepliktige virksomheter må gjennomføre energieffektiviseringstiltak som gir reduserte utslipp, for å få full tildeling. Kravet er knyttet til oppfølging av energirevisjon under artikkel 8(6) i energieffektiviseringsdirektivet (direktiv 2012/27/EU). Om kravene ikke innfris, vil tildelingen av gratiskvoter reduseres med 25 prosent. Norge har ikke implementert første (2012) eller andre (2018) energieffektiviseringsdirektiv. Så lenge dette ikke er implementert i norsk regelverk, må kravene gitt i dette direktivet som er gjeldende under kvotedirektivet, tas inn i klimakvoteforskriften.
- Tildelingen til de sektorene som omfattes av CBAM-forordningen (beskrevet nedenfor) skal fases ut, i takt med innfasing av CBAM.
- Luftfartøysoperatørene skal få gradvis mindre tildeling i årene 2024-2026 basert på aktivitet i 2023 - deretter ingen tildeling.

Foreslåtte endringer er gunstige for CCS-prosjekt

I eksisterende regelverk er det kun transport av CO₂ i rørledninger som er kvotepliktig. Kommisjonen foreslår nå å innføre kvoteplikt på alle transportformer knyttet til CCS, samt at aktivitetene fangst, transport og lagring av CO₂ blir berettiget tildeling av vederlagsfrie kvoter. Kommisjonen foreslår også at virksomheter kan slippe å levere kvoter for CO₂ som blir permanent kjemisk bundet i produkter. Kommisjonen skal utarbeide et underliggende regelverk knyttet til hvilke produkter dette gjelder.

Forslagene knyttet til CCS betyr at det kan bli flere nye kvotepliktige aktører, da planlagt transport knyttet til CCS i Norge hovedsakelig er via skipsfart/vei. Samtidig er det foreslåtte regelverket gunstig for videre satsing på CCS da ansvarsforholdet i CCS-kjeden blir klarere og vederlagsfri tildeling kan øke lønnsomheten i CCS-prosjekter.

Andre endringer verdt å merke seg

Kvotepliktige virksomheter som investerer i utslippseffektive teknologier, og som av den grunn kommer under grenseverdien (forbrenning av brensler med innfyrt termisk effekt over 20 MW), skal allikevel forbli i kvotesystemet i hele 5-årsperioden de er inne i. Denne endringen vil bety at dersom en virksomhet f.eks. elektrifiserer prosessen sin, vil den kunne beholde gratistildelingen i resten av perioden.

Det foreslås også endringer knyttet til definisjonen av enkelte kvotepliktige aktiviteter som kan medføre at nye virksomheter omfattes av kvotesystemet, og at andre faller ut. Miljødirektoratet må gjøre en vurdering av dette i forhold til de endringene som er foreslått i direktivet.

Forholdet mellom EUs kvotesystem for luftfart og CORSIA er søkt avklart

Forslaget om endringer for luftfart i EUs klimakvotesystem klargjør at utslipp fra internasjonale flyvninger innad i EØS og til UK/Sveits fremdeles skal gjøres opp for under EUs kvotesystem. Utslipp fra disse flyvningene er fra 2019 rapportert inn både under EUs kvotesystem og CORSIA (FNs globale markeds mekanisme for internasjonal luftfart). EU foreslår å beholde disse flyvningene i EUs kvotesystem for å sikre at klimamålene nås, selv om alle internasjonale flyvninger i utgangspunktet omfattes av CORSIA. Det er uklart hvordan de andre landene som deltar i CORSIA vil stille seg til EUs sammenkobling av systemene, da det følger av CORSIA-regelverket at man skal unngå et "lappetepe" av systemer for internasjonal luftfart.

Utslipp fra flyvninger inn/ut av EØS og flyvninger mellom land utenfor Europa skal rapporteres inn under CORSIA. EU legger opp til å ta inn relevant regelverk for CORSIA i kvotedirektivet og dermed sikre at de europeiske luftfartøysoperatørene fortsatt kan rapportere samlet for de to systemene. Det må imidlertid leveres kvoter/slettes utslippsenheter for de to systemene etter to ulike regelsett.

Selv om EU tilsynelatende legger opp til en smidig sammenkobling av de to systemene, vil nok både administreringen og håndhevingen av det nye regelverket bli krevende for både luftfartøysoperatørene og Miljødirektoratet, som er ansvarlig myndighet for både EUs kvotesystem og CORSIA.

En grensejusteringsmekanisme skal redusere faren for karbonlekkasje

Kommisjonen foreslår å innføre en grensejusteringsmekanisme (CBAM - Carbon Border Adjustment Mechanism) som skal fases inn over en 10-årsperiode. Systemet vil ilegge en ekstra kostnad for import av enkelte produkter som er produsert under mindre streng klimaregulering enn det man har i EU. Intensjonen er at karbonkostnaden skal samsvare for produkter produsert innenfor og utenfor EU ETS. Forslaget omfatter produkter innenfor sektorene jern og stål, aluminium, sement, kunstgjødsel samt elektrisitet. Kommisjonen vil vurdere utvidelser på et senere tidspunkt.

EUs kvotesystem setter et tak for utslippene, som stadig blir lavere. I det kvotetaket går mot null, vil også gratistildelingen på et eller annet tidspunkt måtte gå mot null. Grensejusteringsmekanismen skal gradvis erstatte vederlagsfri tildeling av kvoter som verktøy for å hindre karbonlekkasje til land med svakere klimapolitikk. En grensejusteringsmekanisme vil også gi insentiv til produsenter i tredjeland til å redusere egne utslipp og til myndigheter i tredjeland til å innføre strengere klimapolitikk.

Forslaget som er lagt fram legger til grunn at det må leveres CBAM-sertifikater tilsvarende de faktiske utslippene ved produksjon av produktene, med en pris basert på gjennomsnittlige ukentlige kvotepriser i EU ETS. Karbonpris betalt i produsentlandet kan trekkes fra. Importører får ansvar for at produsentens utslipp er innrapportert og verifisert. Kompetent myndighet får ansvar for å drifte et register som holder oversikt over autoriserte importører og innleverte sertifikater. Det foreslåtte systemet har mange paralleller til dagens kvotesystem administrert av Miljødirektoratet.

Eget kvotemarked for bygninger og veitransport

Kommisjonen foreslår også et eget kvotesystem for bygninger og veitransport fra 2025. Dette markedet vil være avskåret fra det eksisterende kvotemarkedet, men ha flere av de samme karakteristikkene:

- Aktører som er kvotepliktige under bygnings- og transportsystemet må få innvilget tillatelse for sine utslipp, overvåke og rapportere utslippene sine, og levere inn kvoter til oppgjør for sine utslipp. De kvotepliktige aktørene vil trolig være de som selger drivstoff/fossile energibærere - ikke den enkelte bygning eller det enkelte kjøretøy.
- Krav knyttet til oppgjør, overføring og sletting av kvoter i dette systemet skal følge de samme reglene som kvotesystemet for stasjonære virksomheter/luftfart/maritim.
- De kvotepliktige under dette systemet vil ikke få vederlagsfri tildeling av kvoter.

- Auksjoneringsinntektene må brukes til energieffektivisering av bygninger og avkarbonisering av kjøretøy og transportnettverk, og deler skal gå til “sårbare husholdninger, småbedrifter og brukere av transportmidler”, i et felleseuropeisk sosialfond.

Det må avklares hvem som skal være kompetent myndighet i Norge for det nye kvotesystemet for bygninger og veitransport.

Skog- og arealbruksregelverket endres betydelig fra 2026

I EU har opptak av karbon i landsektoren gått ned de siste årene som følge av blant annet økt hogst, fortsatte utslipp fra organisk jord, naturkatastrofer og mangel på insentiver til å snu utviklingen. Forslaget til regelverk for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) skal bidra til å snu denne trenden.

Regelverket for perioden 2021-2025 er tilnærmet uendret, men fra 2026 foreslås det betydelige endringer. For den andre femårsperioden (2026-2030) går man bort fra bokføringskategoriene slik vi kjenner dem, og over til arealbrukskategoriene i det nasjonale klimagassregnskapet, der nasjonale mål for hele sektoren vil baseres på en historisk referanseperiode. Dermed vil det ikke lenger være behov for dagens metodikk med en framoverskuende referansebane for forvaltet skog. Dette vil lette implementeringen av regelverket, siden utarbeidelse av referansebaner var en tidkrevende prosess for landene.

EU har en målsetning om et nettoopptak i LULUCF-sektoren på 310 millioner tonn CO₂-ekv. i året i 2030. Dette er en skjerping av dagens netto null-mål, som anslagsvis tilsvarer et netto opptak i EU på 225 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2030. Det er foreslått å fordele det overordnede nettoopptaks målet på medlemslandene, som årlige nasjonale mål i perioden fra 2026 til 2030. Dersom Norges mål skulle beregnes på samme måte som for medlemslandene i EU, vil vi minst måtte opprettholde gjennomsnittlig årlig opptak i perioden 2016-2018. Siden de siste framskrivningene viser en nedadgående trend i opptaket, vil det trolig være behov for tiltak for å oppnå dette.

LULUCF-sektoren og jordbrukssektoren foreslås slått sammen til én sektor fra 2031, med en målsetning om at den nye landsektoren i EU skal ha netto null utslipp i 2035. Det foreslås at alle land i 2025 skal levere inn nasjonale planer for hvordan de kan bidra til dette overordnede målet. En sammenslåing av LULUCF og jordbruk gjør at alle utslipp og opptak på arealene blir behandlet på samme måte, og det blir full fleksibilitet mellom disse sektorene. Det er foreløpig ikke gitt mange detaljer om hvordan dette regelverket skal se ut.

Jordbrukssektoren vil fortsatt være en del av innsatsfordelingsforordningen fram til 2030.

Klimaomstilling vil kreve økte ressurser til relevante fagetater

Klimaomstillingen vi skal gjennom må gå raskt, og det vil kreve betydelig innsats fra mange aktører i samfunnet. Tempoet bør ikke gå på bekostning av kvalitet og demokratiske prosesser. Det innebærer grundige faglige utredninger i forkant av nasjonal regelverksutforming, konsekvensutredninger og høringer. Forvaltningen trenger også ressurser til å formidle og veilede berørte aktører når nye regelverk trer i kraft for å lette deres oppfølging og ressursinnsats.

Vi er bekymret for at Miljødirektoratet og andre relevante fagetater ikke har nok ressurser til å sikre at nytt regelverk utarbeides, implementeres og forvaltes slik klimamålene forutsetter.