

Høringsnotat

- Avvikle eller videreføre avgift på NO_x

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Gjeldende regelverk.....	4
3	Norges internasjonale utslippsforpliktelser for NO _x	5
	3.1 Göteborgprotokollen	5
	3.2 EØS-avtalen	6
4	Utslipp av NO _x	8
	4.1 Historiske utslipp 1990-2024.....	8
	4.2 Utslippsfremskrivning til 2040.....	11
5	Vurdere avvikling eller videreføring av NO _x -avgiften	12
6	Andre virkninger av å avvikle NO _x -avgiften	16
	6.1 Lokal luftkvalitet	16
	6.2 Utslipp av CO ₂	17
	6.3 Næringslivets NO _x -fond.....	18
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
8	Høringsspørsmål	22
9	Videre prosess	22

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Finansdepartementet sender avvikling eller videreføring av avgift på NO_x (NO_x-avgiften) på høring.

Nitrogenoksider (NO_x) er en fellesbetegnelse for kjemiske forbindelser mellom nitrogen (N) og oksygen (O), f.eks. nitrogenmonoksid (NO) og nitrogendioksid (NO₂). NO_x bidrar både til langtransportert og lokal luftforurensning og er både helse- og miljøskadelig.¹

Formålet med NO_x-avgiften er å oppfylle Norges internasjonale utslippsforpliktelse for NO_x etter Göteborgprotokollen og EØS-avtalen. Norge oppfylder forpliktelsen som gjelder fra 2020. Utslippsfremskrivningene, kombinert med forsterkede klimavirkemidler frem mot 2030, taler for at Norge også vil oppfylle en ny utslippsforpliktelse for NO_x fra 2030. Dette trekker i retning av at formålet med NO_x-avgiften er oppnådd og at NO_x-avgiften kan vurderes avviklet.

Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av å avvikle NO_x-avgiften, og hva som kan være et egnet tidspunkt for avvikling. Etter høringen vil regjeringen ta stilling til om NO_x-avgiften bør videreføres eller avvikles.

Departementet vurderer at et hensiktsmessig tidspunkt for en eventuell avvikling av NO_x-avgiften kan være 1. januar 2028. Det skyldes at dagens miljøavtale mellom staten og næringsorganisasjoner (NO_x-avtalen) gjelder ut 2027 og at avgiftsfritaket for virksomheter tilsluttet NO_x-avtalen er godkjent av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) ut 2027. Et annet tidspunkt kan være fra 1. januar 2030, som er året hvor Norge ventes å få en ny utslippsforpliktelse i EØS-avtalen. En eventuell slik forlengelse av fritak for NO_x-avgift vil kreve ny godkjenning fra ESA.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/luftkvalitet/lokal-luftkvalitet/nox/>

Et eventuelt forslag om å avvikle NO_x-avgiften vil bli fremmet i statsbudsjettet og en avvikling av NO_x-avgiften vil forutsette Stortingets tilslutning.

2 GJELDENE REGELVERK

NO_x-avgiften ble innført i 2007. Formålet med NO_x-avgiften er å oppfylle Norges internasjonale utslippsforpliktelse for NO_x etter Göteborgprotokollen og EØS-avtalen.

NO_x-avgiften omfatter utslipp av NO_x ved energiproduksjon fra:

- fremdriftsmaskineri med samlet installert motoreffekt på mer enn 750 kW,
- motorer, kjeler og turbiner med samlet installert innfyrt effekt på mer enn 10 MW, og
- fakler på innretninger på norsk kontinentalsokkel og anlegg på land.

Utslipp fra fartøy som går i direkte fart mellom norsk og utenlandsk havn, luftfartøy som går i direkte fart mellom norsk og utenlandsk landingsplass, og fartøy som brukes til fiske og fangst i fjerne farvann, er fritatt for NO_x-avgift.

Utslipp fra kilder som er omfattet av avtale med staten om reduksjon av NO_x-utslipp (NO_x-avtalen), er også fritatt for NO_x-avgift. Nåværende NO_x-avtale gjelder for perioden 2018–2027.² Næringsvirksomheter som har sluttet seg til avtalen, får fritak for NO_x-avgift mot at næringsorganisasjonene og virksomhetene kollektivt sørger for at de samlede utslippene som omfattes av NO_x-avtalen, ikke overskrider fastsatte utslippstak. NO_x-avtalen omfatter utslipp av NO_x fra kilder som er omfattet av NO_x-avgiften, unntatt statlige utslippskilder, samt utslipp av NO_x fra nærmere bestemte industrikilder. Utslippstakene i NO_x-avtalen reduseres fra 202 510 tonn samlet for 2018 og 2019

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/forurensning/innsiktsartikler-forurensning/nox/id2587877/>

(gjennomsnitt 101 255 tonn per år) til 161 000 tonn samlet for 2026 og 2027 (gjennomsnitt 80 500 tonn per år). Avgiftsfritaket er godkjent av ESA ut 2027.³

For 2026 er avgiftssatsen 26,94 kroner per kg NO_x og statens inntekter fra NO_x-avgiften anslås til 45 mill. kroner. I tillegg kommer 1 mill. kroner fra NO_x-avgiften i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen som inngår i statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. For 2025 er skatteutgiften knyttet til fritaket for virksomheter omfattet av NO_x-avtale med staten anslått til 860 mill. kroner for petroleumssektoren og 850 mill. kroner for øvrige sektorer.

De nærmere regler for NO_x-avgiften er fastsatt i Stortingets årlige vedtak om avgift på NO_x⁴ og i særavgiftsforskriften.⁵ For en nærmere redegjørelse for gjeldende regelverk vises det til Skattedirektoratets årsrundskriv for NO_x-avgiften.⁶

3 NORGES INTERNASJONALE UTSLIPPSFORPLIKTELSER FOR NO_x

Norge har internasjonale utslippsforpliktelser for NO_x etter to avtaler: Göteborgprotokollen og EØS-avtalen.

3.1 Göteborgprotokollen

Norge har ratifisert FN-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (CLRTAP). Göteborgprotokollen er en avtale under denne konvensjonen, hvor landene som har ratifisert protokollen har påtatt seg individuelle forpliktelser om å redusere utslippene av fem ulike luftforurensningsstoffer. Forpliktelsene gjelder årlige nasjonale utslipp av henholdsvis svovel (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH₃), flyktige organiske forbindelser unntatt

³

https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/College%20Decision%20084_24_COI%20-%20Prolongation%20of%20the%20temporary%20NOx%20tax%20exemption.pdf

⁴ <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2025-12-18-2768>

⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2001-12-11-1451?q=s%C3%A6ravgiftsforskriften>, kapittel 3-19.

⁶ <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/emne/saravgifter/nox-avgift/>

metan (nmVOC) og fint svevestøv (PM_{2,5}). Protokollen ble vedtatt i 1999 og revidert i 2012. Norge har ratifisert både den opprinnelige og den reviderte Göteborgprotokollen.

Norge var etter den opprinnelige Göteborgprotokollen av 1999 forpliktet til å redusere de årlige utslippene av NO_x slik at de fra og med 2010 ikke overstiger et utslippsnivå på 156 000 tonn NO_x.⁷ Etter den reviderte Göteborgprotokollen av 2012 er Norge forpliktet til å redusere de årlige utslippene av NO_x slik at de fra og med 2020 ikke overstiger et utslippsnivå tilsvarende en utslippsreduksjon på 23 pst. sammenliknet med utslippsnivået i 2005.⁸

Partene til Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning arbeider med å revidere Göteborgprotokollen, med sikte på at en revidert protokoll kan gi nye utslippsforpliktelser i fremtiden (for eksempel fra 2040)..⁹

3.2 EØS-avtalen

Både EU som fellesskap og medlemslandene har ratifisert Göteborgprotokollen. Forpliktelsene partene har påtatt seg er tatt inn i EU-retten i to omganger, gjennom direktivene om nasjonale forpliktelser om utslippsreduksjoner («National Emission Ceilings-directive»/«NEC-direktivet»). Det første NEC-direktivet fra 2001 (direktiv 2001/81/EF) tok inn forpliktelsene fra den opprinnelige Göteborgprotokollen fra 1999. Det andre NEC-direktivet fra 2016 (direktiv (EU) 2016/2284) følger opp EUs forpliktelser under Göteborgprotokollen fra 2012, og erstatter det første NEC-direktivet. Det andre NEC-direktivet har, i tillegg til 2020-forpliktelser som i Göteborgprotokollen, også nye utslippsforpliktelser som gjelder fra 2030.

⁷ <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1999-11-30-2>

⁸ <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2012-05-04-42>

⁹ <https://unece.org/climate-change/press/further-tackle-air-pollution-progress-continues-göteborg-protocol-revision>

Det første NEC-direktivet fra 2001 ble tatt inn i EØS-avtalen i 2009.¹⁰ Norge påtok seg samme utslippsforpliktelser i direktivet som de vi hadde i den opprinnelige Göteborgprotokollen av 1999, med den forskjell at utslipp på Svalbard ikke omfattes av EØS-avtalen. Norge var etter den opprinnelige Göteborgprotokollen av 1999 forpliktet til å redusere de årlige utslippene av NO_x slik at de fra og med 2010 ikke overstiger et utslippsnivå på 156 000 tonn NO_x.

Det andre NEC-direktivet fra 2016 er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.¹¹ Norge anser direktivet som EØS-relevant og akseptabelt. Norge vil i forhandlingene om en EØS-beslutning legge fram følgende forslag til forpliktelser om utslippsreduksjoner:¹²

For årene 2020-2029 påtar Norge seg samme utslippsforpliktelse som i den reviderte Göteborgprotokollen fra 2012, det vil si at Norge er forpliktet til å redusere de årlige utslippene av NO_x slik at de fra og med 2020 ikke overstiger et utslippsnivå tilsvarende en utslippsreduksjon på 23 pst. sammenliknet med utslippsnivået i 2005.

For årene fra og med 2030 forplikter Norge seg til å redusere utslippene av NO_x slik at de årlige utslippene av NO_x ikke overstiger et utslippsnivå tilsvarende en utslippsreduksjon på 53 pst. sammenliknet med utslippsnivået i 2005.

Direktivet innlemmes i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen. Ved innlemmelse av direktiv (EU) 2016/2284 i EØS-avtalen vil direktiv 2001/81/EF tas ut av avtalen.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2009/jan/nec-direktiv-takdirektiv/id2433480/>

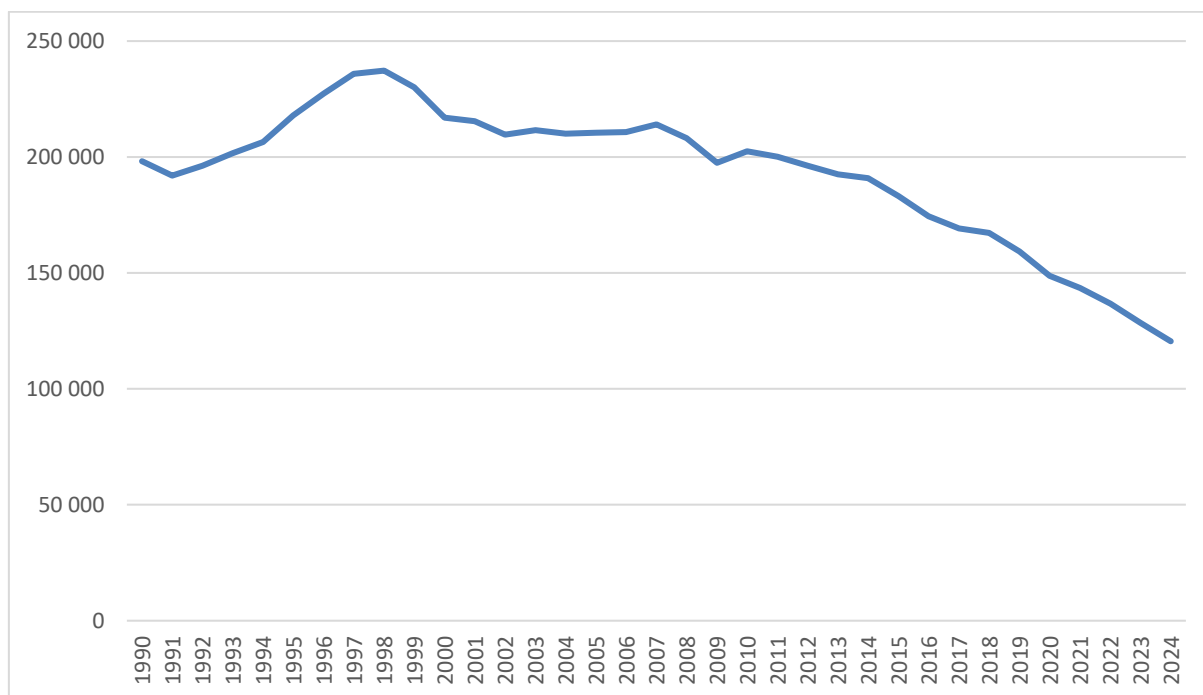
¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/feb/nytt-takdirektiv-del-av-luftpakken/id2434626/>

¹² <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/feb/nytt-takdirektiv-del-av-luftpakken/id2434626/>

4 UTSLIPP AV NO_x

4.1 Historiske utslipp 1990-2024

Statistisk sentralbyrås utslippsregnskap (Utslipp til luft i Norge) viser samlet årlig utslipp forårsaket av menneskelig aktivitet, etter utslippskilde og utslippskomponent, fra norsk geografisk territorium. Figur 1 viser utslipp av NO_x i perioden 1990 til 2024.



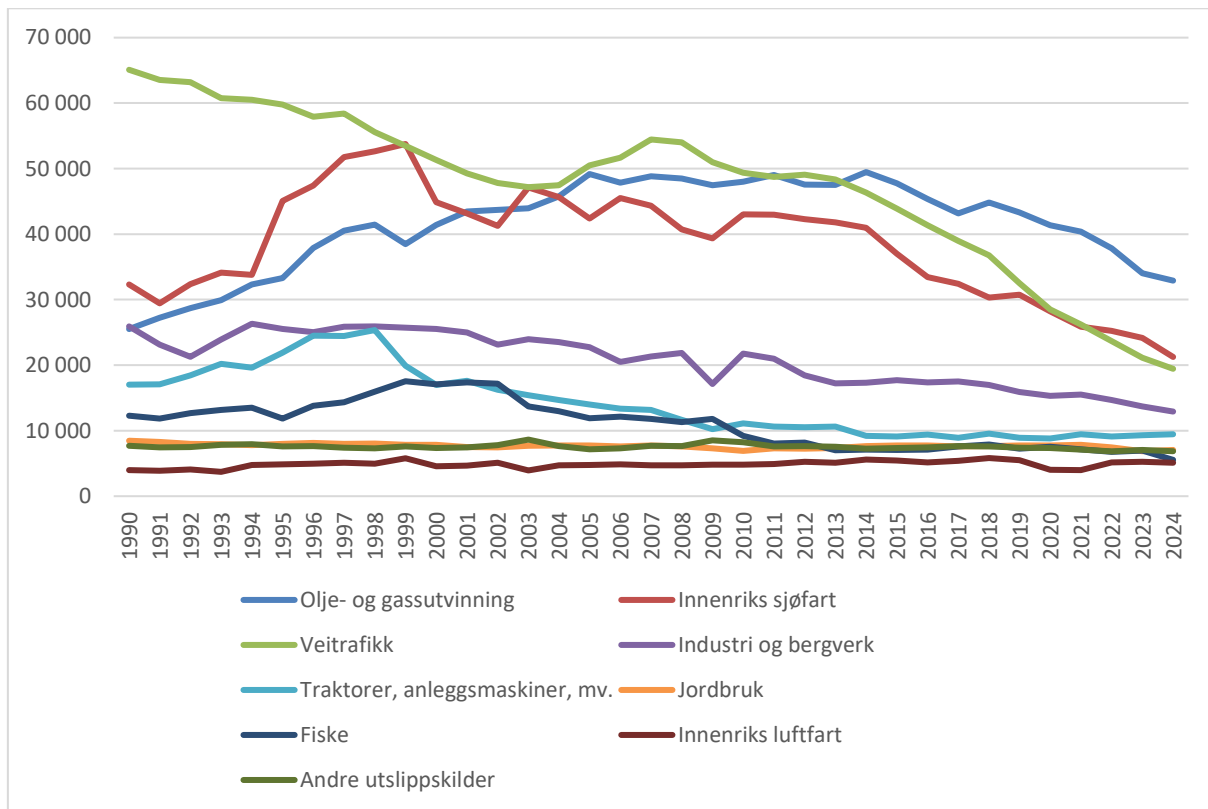
Figur 1 Utslipp av NO_x. 1990-2024. Tonn

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utslippene av NO_x var på sitt høyeste i 1998. Etter en markert utslippsreduksjon rundt år 2000 lå utslippene relativt stabilt frem til 2008. Siden 2007 har utslippene blitt redusert i alle år, unntatt i 2010. Utslippsøkningen i 2010 skyldtes økt økonomisk aktivitet etter et midlertidig fall i økonomisk aktivitet under finanskrisen i 2008-2009. De siste 10 årene har den årlige utslippsreduksjonen i gjennomsnitt vært på om lag 7 000 tonn NO_x.

I 2024 var de norske utslippene av NO_x 120 531 tonn. Dette er en utslippsreduksjon på 42,7 pst. sammenliknet med utslippene i 2005. Norge oppfyller derfor gjeldende utslippsforpliktelser etter både Göteborgprotokollen og EØS-avtalen med god margin.

Utslippsutviklingen varierer betydelig mellom ulike utslippskilder. Figur 2 viser utslipp av NO_x etter utslippskilde. Boks 1 omtaler utslippsutviklingen for enkeltsektorer og forholdet til NO_x-avgiften.



Figur 2 Utslipp av NO_x etter utslippskilde. 1990-2024. Tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 1 Utslipp av NO_x fra enkeltsektorer

Olje- og gassutvinning slapp i 2024 ut 32 909 tonn NO_x, tilsvarende 27,3 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 16 567 tonn, tilsvarende 33,5 pst. Utslipp fra olje- og gassutvinning er omfattet av NO_x-avgiften, men er i det alt vesentligste fritatt gjennom NO_x-avtalen.

Innenriks sjøfart slapp i 2024 ut 21 252 tonn NO_x, tilsvarende 17,6 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 19 727 tonn, tilsvarende 48,1 pst.

Utslipp fra innenriks sjøfart (skip med motoreffekt over 750 kW) er omfattet av NO_x-avgiften, men er i det alt vesentligste fritatt gjennom NO_x-avtalen.

Veitrafikk slapp i 2024 ut 19 444 tonn NO_x, tilsvarende 16,1 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 26 903 tonn, tilsvarende 58,0 pst. Utslipp fra veitrafikken er ikke omfattet av NO_x-avgiften, siden kjøretøy har motoreffekt under 750 kW.

Industri og bergverk slapp i 2024 ut 12 920 tonn NO_x, tilsvarende 10,7 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 4 385 tonn, tilsvarende 25,3 pst. Utslipp fra energiproduksjon i industrien er omfattet av NO_x-avgiften, men er i det alt vesentligste fritatt gjennom NO_x-avtalen.

Traktorer og anleggsmaskiner mv. slapp i 2024 ut 9 437 tonn NO_x, tilsvarende 7,8 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 4 385 tonn, tilsvarende 25,3 pst. Utslipp fra traktorer, anleggsmaskiner mv. er ikke omfattet av NO_x-avgiften, siden traktorer, anleggsmaskiner mv. har motoreffekt under 750 kW.

Jordbruk (utenom jordbruksmaskiner) slapp i 2024 ut 7 056 tonn NO_x, tilsvarende 5,9 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 578 tonn, tilsvarende 7,6 pst. Utslipp fra jordbruk er ikke omfattet av NO_x-avgiften, siden utslippene ikke er knyttet til energiproduksjon.

Fiske slapp i 2024 ut 5 546 tonn NO_x, tilsvarende 4,6 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 1 582 tonn, tilsvarende 22,2 pst. Utslipp fra større fiskefartøy (fremdriftsmaskineri over 750 kW) er omfattet av NO_x-avgiften, men er i det alt vesentligste fritatt gjennom NO_x-avtalen.

Innenriks luftfart slapp i 2024 ut 5 097 tonn NO_x, tilsvarende 4,2 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 477 tonn, tilsvarende 8,6 pst. Utslipp fra

innenriks luftfart er omfattet av NO_x-avgiften, men er i det alt vesentligste fritatt gjennom NO_x-avtalen.

Øvrige sektorer slapp i 2024 ut 6 870 tonn NO_x, tilsvarende 5,7 pst. av Norges samlede utslipp. Siste 10 år er utslippene redusert med 392 tonn, tilsvarende 5,4 pst.

4.2 Utslippsfremskrivning til 2040

Finansdepartementet presenterer regelmessig anslag for fremtidige utslipp til luft i Norge av klimagasser og langtransporterte luftforurensinger. Fremskrivningene omfatter utslipp av klimagassene karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O) og fluorgasser samt de langtransporterte forurensningene nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO₂), ammoniakk (NH₃), flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC) og partikler (PM 2,5).

Utslippsfremskrivningene er basert på antakelser om underliggende utviklingstrekk i norsk og internasjonal økonomi, blant annet økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. I tråd med internasjonale retningslinjer legges det til grunn at dagens klima- og miljøpolitikk ligger fast, både i Norge og internasjonalt. Det innebærer at forslag til endrede virkemidler og tiltak som ikke er ferdig utredet eller iverksatt i forskrift eller i stortingsvedtak, ikke inngår i fremskrivningene. I fremskrivningene videreføres gjeldende virkemiddelbruk, og fremskrivningene må derfor ikke forstås som en prognose på den mest sannsynlige utslippsutviklingen.

Utslipp er tett knyttet til økonomisk aktivitet. Norge er en liten åpen økonomi, og utslippsutviklingen vil i stor grad påvirkes av utenlandske forhold. For eksempel kan lavere økonomisk vekst hos handelspartnerne føre til lavere etterspørsel etter utslippsintensive eksportvarer, som metaller og kunstgjødsel, og dermed trekke ned norske utslipp.

Teknologisk utvikling, som for det meste foregår utenfor Norge, har også stor betydning for utslippsutviklingen. Teknologiske gjennombrudd er imidlertid svært vanskelig å forutse. Siden fremskrivingen bygger på at dagens klimapolitikk internasjonalt videreføres, er det som hovedregel lagt til grunn at utviklingen av ny teknologi følger historiske trender. Større gjennombrudd internasjonalt vil dermed kunne føre til raskere nedgang i norske utslipp.

Norske utslipp av NO_x ble sist fremskrevet i Meld. St. 1 (2024-2025) *Nasjonalbudsjettet 2025* (NB2025), se tabell 1. I utslippsfremskrivingen i NB2025 ble det lagt til grunn at klima- og miljøpolitikk per august 2024 ligger fast, inkludert reguleringer, avgifter og andre virkemidler.

Tabell 1 Utslipp av NO_x. 1000 tonn

	1990	2005	2022	2030	2035	2040
Nasjonalbudsjettet 2025	198,2	210,4	135,6	91,2	73,0	58,9

Kilde: Meld. St. 1 (2024-2025) *Nasjonalbudsjettet 2025*, tabell 3.15.

I utslippsfremskrivingene ble det anslått at utslippene i 2030 vil være 56,7 pst. lavere enn i 2005, mens utslippene i 2040 vil være 72,0 pst. lavere enn i 2005. Nedgangen skyldes blant annet at utslippene fra kjøretøy ventes å reduseres etter hvert som forbrenningsmotorer fases ut. Utslippene fra sjøfart ble anslått å avta betydelig som følge av overgang til lav- og nullutslippsteknologier. Utslippene i 2023 og 2024 ble lavere enn anslagene presentert i NB2025.

Neste utslippsfremskriving for NO_x vil bli publisert Nasjonalbudsjettet 2027 i oktober 2026.

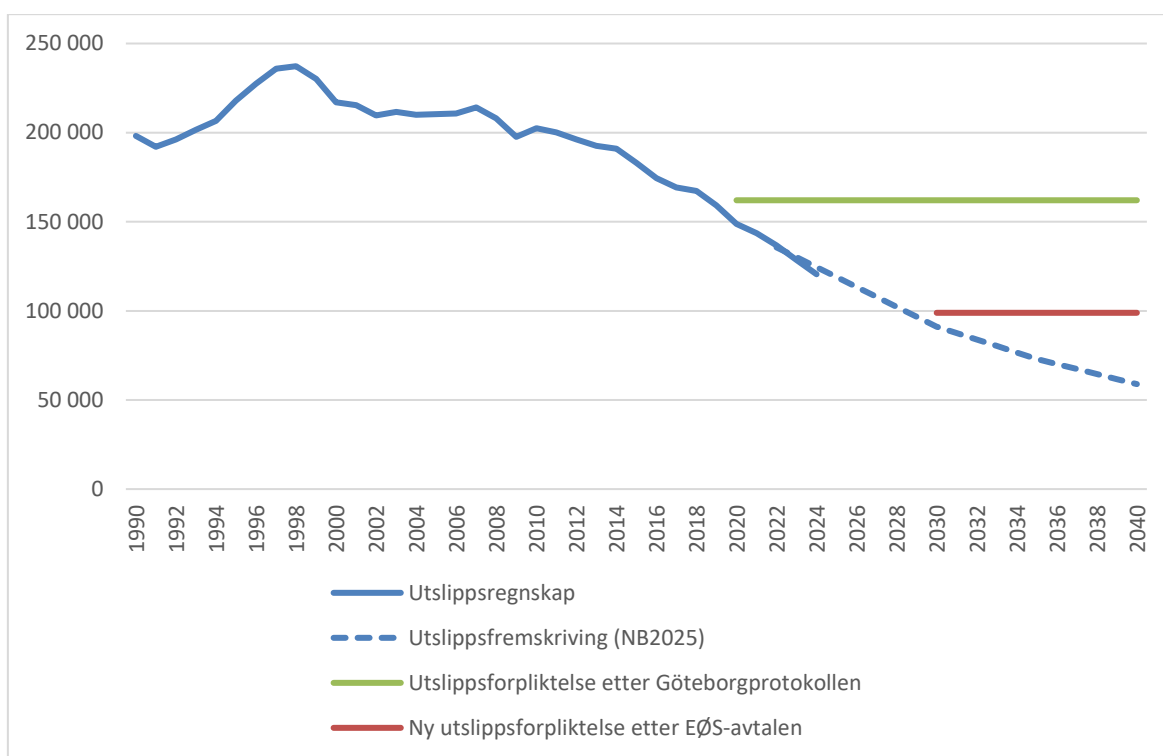
5 VURDERE AVVIKLING ELLER VIDEREFØRING AV NO_x-AVGIFTEN

Formålet med NO_x-avgiften er å oppfylle Norges internasjonale utslippsforpliktelse for NO_x etter Göteborgprotokollen og EØS-avtalen. Norge oppfyller gjeldende

utslippsforpliktelse med god margin. Norge vil få en ny utslippsforpliktelse etter EØS-avtalen gjeldende fra 2030. Dersom NO_x-avgiften ikke er nødvendig for å oppfylle den nye utslippsforpliktelse fra 2030, vil formålet med NO_x-avgiften være nådd og avvikling av NO_x-avgiften kan vurderes.

Norge vil i forhandlingene om en EØS-beslutning, foreslå at for årene fra og med 2030 forplikter Norge seg til å redusere utslippene av NO_x slik at de årlige utslippene av NO_x ikke overstiger et utslippsnivå tilsvarende en utslippsreduksjon på 53 pst. sammenliknet med utslippsnivået i 2005. Dette tilsvarer årlige utslipp på om lag 99 000 tonn. I utslippsfremskrivningen i NB 2025 ble utslippene i 2030 anslått til 91 200 tonn. Dette indikerer at Norge vil oppfylle en ny utslippsforpliktelse fra 2030. Utslippsfremskrivningen gir utslipp på 73 000 tonn i 2035 og 58 900 tonn i 2040, se figur 3. Dette indikerer at Norge vil overoppfylle en ny utslippsforpliktelse fra 2030 med god margin.

I utslippsfremskrivningen i NB2025 ble det lagt til grunn at klima- og miljøpolitikk per august 2024 ligger fast. En avvikling av NO_x-avgiften ligger derfor ikke inne i fremskrivningen. Dersom NO_x-avgiften avvikles, vil insentivene til utslippsreduksjoner svekkes sammenliknet med forutsetningene for utslippsfremskrivningene. Dette kan isolert sett trekke utslippene noe opp, sammenliknet med utslippsfremskrivningen i NB2025.



Figur 3 Utslipp av NO_x (regnskap og fremskriving) og utslippsforpliktelser. 1990-2040. Tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Miljødirektoratet har gjennomført høring av «NEC-direktivet» (direktiv (EU) 2016/2284).¹³ Flere høringsinstanser mente at utslippene fra skipsfart kan bli høyere enn lagt til grunn i utslippsfremskrivingene. Dette skyldes blant annet at forutsetningen i utslippsfremskrivingen om innfasingen av skip med lave NO_x-utslipp (IMOs NO_x Nivå III-krav¹⁴) frem mot 2040 kan være for optimistisk. Dette kan isolert sett trekke utslippene noe opp, sammenliknet med utslippsfremskrivingen i NB2025.

Viktige utslippkilder til NO_x er også viktige utslippkilder til CO₂. Tiltak som reduserer utslipp av CO₂, slik som elektrifisering av transport, industri og petroleumsvirksomhet, vil også redusere utslipp av NO_x. Forsterket virkemiddelbruk i klimapolitikken vil dermed, som en tilleggseffekt, redusere utslippene av NO_x

¹³ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2025/juni-2025/horing-av-nytt-utslippstak-direktiv/>

¹⁴ <https://www.sdir.no/nyheter/nye-nox-krav-for-nybygg-og-motorbytte-fra-01.01.2021>

sammenliknet med utslippsfremskrivningen i NB2025. Tabell 2 viser hvordan utslippsfremskrivningen for NO_x ble nedjustert fra NB2023 til NB2025.

Tabell 2 Utslipp av NO_x. 1000 tonn

	2005	2021	2022	2030	2035	2040
Nasjonalbudsjettet 2023	211,5	145,2	-	96,5	78,3	-
Nasjonalbudsjettet 2025	210,4	-	135,6	91,2	73,0	58,9

Kilder: Meld. St. 1 (2022-2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*, tabell 3.17 og Meld. St. 1 (2024-2025) *Nasjonalbudsjettet 2025*, tabell 3.15.

Menon Economics har, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, evaluert effektene på utslipp av fritaket for betaling av avgift på NO_x-utslipp for enheter som er omfattet av NO_x-avtalen.¹⁵ Menon Economics har blant annet sammenliknet faktiske utslipp fra avgiftspliktige virksomheter over årene 2008-2022 med kontrafaktiske utslipp.

Kontrafaktiske utslipp er en teknisk videreføring av utslippene i 2007, og ligger nærme et scenario uten NO_x-avgift og NO_x-avtale. Resultatene indikerer at virkningen av virkemiddelbruken var særlig stor de første årene, mens avstanden mellom kontrafaktiske utslipp og faktiske utslipp har avtatt de senere årene. Menon Economics konkluderer med følgende:

«For framtidens virkemidler vil det også være nyttig å vurdere i hvilken grad teknologiendringer framover vil løse utslippsproblemene. Vår kontrafaktiske bane har nærmet seg faktiske utslipp og måloppnåelsen over tid. Strengere CO₂-virkemidler trekker med seg NO_x-utslippene, og kan sammen med utvikling, modning og overgang til nye teknologier de siste tiårene bidra til reduserte utslipp framover. I lys av dette, bør alternativet som vi har sett på uten (eller svakere) virkemidler også vurderes for fremtiden.»

I Prop. 1 LS (2025-2026) *Skatter og avgifter 2026* står følgende:

¹⁵ Menon Economics (2024). *Evaluering av fritak for betaling av avgift på utslipp av NO_x*. Menon-publikasjon nr. 34/2024. <https://menon.no/prosjekter/evaluering-av-fritak-for-betaling-av-avgift-pa-utslipp-av-nox>

«Forsterket virkemiddelbruk i klimapolitikken vil dermed, som en tilleggseffekt, også redusere utslippene av NO_x. Dette kan bety at behovet for egne NO_x-virkemidler vil reduseres eller helt falle bort.»

Formålet med NO_x-avgiften er å oppfylle Norges internasjonale utslippsforpliktelse for NO_x etter Göteborgprotokollen og EØS-avtalen. Utslippsfremskrivningene, som er basert på gjeldende reguleringer i forskrifter og utslippstillatelser, avgifter og andre virkemidler, kombinert med forsterkede klimavirkemidler frem mot 2030, gjør at det er sannsynlig at Norge også vil oppfylle en ny utslippsforpliktelse for NO_x fra 2030. Dette taler for at formålet med NO_x-avgiften er oppnådd og at avvikling av NO_x-avgiften kan vurderes.

6 ANDRE VIRKNINGER AV Å AVVIKLE NO_x-AVGIFTEN

En avvikling av NO_x-avgiften vil kunne påvirke Norges samlede utslipp av NO_x, men kan også ha andre virkninger.

6.1 Lokal luftkvalitet

Flere norske byer og tettsteder har fortsatt utfordringer med høye konsentrasjoner av NO_x i luften. Veitrafikk er den viktigste kilden til NO_x i norske byer og tettsteder.¹⁶ NO_x-avgiften omfatter ikke motorer med effekt under 750 kW. Biler, lastebiler og andre veigående kjøretøy er dermed ikke omfattet av NO_x-avgiften. NO_x-avgiften påvirker derfor i liten grad NO_x-konsentrasjonen i norske byer og tettsteder.

Departementet vurderer at en avvikling av NO_x-avgiften i liten grad vil påvirke luftkvaliteten i norske byer og tettsteder.

¹⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/luftkvalitet/lokal-luftkvalitet/nox/> og <https://www.fhi.no/kl/luftforurensninger/luftkvalitet/temakapitler/nitrogendioksid2/>

6.2 Utslipp av CO₂

Viktige utslippskilder til NO_x er også viktige utslippskilder til CO₂. Tiltak som reduserer utslipp av NO_x, slik som elektrifisering av transport, industri og petroleumsvirksomhet, vil også redusere utslipp av CO₂. Avvikling av NO_x-avgiften vil derfor isolert sett kunne gi økte utslipp av CO₂.

Virkemidler i klima- og miljøpolitikken bør rettes mest mulig direkte mot det klima- og miljøproblemet vi ønsker å løse. NO_x-avgiften er rettet inn mot utslipp av NO_x. Dersom formålet er å redusere utslipp av CO₂, bør virkemidlene rettes direkte mot utslipp av CO₂, slik som prising av utslipp av CO₂ gjennom CO₂-avgiften og kvotesystemet. NO_x-avgiften er derfor ikke et målrettet virkemiddel mot utslipp av CO₂.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk som henger tett sammen med våre internasjonale forpliktelser og samarbeid med EU. Sektorovergripende klimaavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem er hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Regjeringen planlegger for ytterligere virkemidler for å oppnå utslippsreduksjoner fremover, jf. *Regjeringens klimastatus og -plan for 2026*, herunder en opptrappingsplan for klimaavgifter.¹⁷ Dette vil redusere norske utslipp av CO₂ og andre klimagasser.

Enova har som formål å bidra til at Norge når sine klimaforpliktelser, og å fremme effektive klima- og energiomstillingstiltak på veien mot lavutslippssamfunnet, og er et av regjeringens viktigste virkemiddel for å fremskynde utvikling og utbredelse av klima- og energiløsninger. Enova gir økonomisk støtte til bedrifter og privatpersoner. Støtten skal bidra til å senke risikoen forbundet med å utvikle og ta i bruk nye teknologier og løsninger. Enovas aktivitet skal innrettes med sikte på å oppnå varige markedsendringer slik at klima- og energiløsninger tilpasset lavutslippssamfunnet på sikt blir foretrukket uten støtte.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-klimastatus-og-plan/id3123115/>

Enova og NO_x-fondet har forskjellige formål, og støtter som hovedregel ikke de samme tiltakene. Et totalprosjekt kan likevel kvalifisere til å motta støtte både fra Enova og NO_x-fondet, men da for ulike deler av prosjektet. Særlig gjelder dette maritim sektor, der NO_x-fondet kan støtte selve fartøyet (flåtefornyelse og/eller logistikkoptimalisering som tiltak), mens Enova kan gi støtte til teknologier som installeres i fartøy for å redusere eller fjerne utslipp av CO₂.

6.3 Næringslivets NO_x-fond

Næringsorganisasjonene, som har inngått NO_x-avtalen med staten, har opprettet Næringslivets NO_x-fond.¹⁸ NO_x-fondet er en forening hvor næringsorganisasjoner som er avtaleparter etter NO_x-avtalen og øvrige næringsorganisasjoner i Norge som representerer NO_x-avgiftspliktige virksomheter, kan opptas som medlemmer. NO_x-fondet skal arbeide for at næringsorganisasjonenes forpliktelser etter NO_x-avtalen etterleves, herunder at næringsorganisasjonene og de tilsluttede virksomhetene kollektivt sørger for at de samlede utslippene som omfattes av NO_x-avtalen, ikke overskrider fastsatte utslippstak.

Virksomheter tilsluttet NO_x-avtalen er fritatt for NO_x-avgift. Virksomheter tilsluttet NO_x-avtalen har imidlertid en betalingsplikt til NO_x-fondet. Innbetalingen til NO_x-fondet er per kg NO_x-utslipp. For virksomhetene fungerer innbetalingene til NO_x-fondet i praksis som en NO_x-avgift. Virksomheter tilsluttet NO_x-avtalen kan motta støtte til NO_x-reducerende tiltak fra NO_x-fondet.

NO_x-fondet krever årlig inn i størrelsesorden 1 mrd. kroner fra tilsluttede virksomheter og tildeler årlig et tilsvarende beløp som tilskudd til NO_x-reducerende tiltak i tilsluttede virksomheter.

NO_x-fondet har i løpet av årene 2018 til 2024 utbetalt 4,97 mrd. kroner i støtte til 441 fullførte og verifiserte tiltak. NO_x-fondet anslår at disse tiltakene har bidratt til en

¹⁸ <https://www.noxfondet.no/>

reduksjon i årlig NO_x-utslipp på om lag 17 000 tonn og en reduksjon i årlige CO₂-utslipp på om lag 750 000 tonn, se tabell 3.¹⁹ At NO_x-fondet har støttet et tiltak betyr imidlertid ikke at støtten har vært utløsende for at prosjektet har blitt gjennomført.

Tabell 3 Fullførte og verifiserte tiltak etter næring. 2018-2024

	Antall prosjekter	Utbetalt støtte Mill. kroner	Anslått reduksjon i årlige NO _x -utslipp Tonn	Anslått reduksjon i årlige CO ₂ -utslipp Tonn
Olje og gass	61	1 042,1	3 938	503 941
Skipsfart	257	2 709,2	8 381	196 109
Fiske og fangst	81	630,7	2 593	14 178
Jernbane	1	0,5	-	-
Industri og bergverk	41	589,4	2 524	40 475
Luffart	0	-	-	-
SUM	441	4 971,9	17 435	754 703

Kilde: NO_x-fondets årsrapport 2024, tabell 3 og tabell 7.

Ved en avvikling av NO_x-avgiften vil dagens grunnlag for NO_x-avtalen og NO_x-fondet falle bort. Næringsorganisasjonene, som er medlemmer av foreningen Næringslivets NO_x-fond, vil måtte vurdere om de ønsker å avvikle eller videreføre foreningen, eventuelt med endrede vedtekter. Det følger av NO_x-avtalen at dersom avtalen opphører, «skal næringsorganisasjonene sørge for at NO_x-fondets gjenværende kapital benyttes til å redusere utslippene av NO_x i tråd med avtalens formål inntil fondets kapital er uttømt.»

¹⁹ <https://www.noxfondet.no/contentassets/9764e59a90a44fb291f3242b860073ab/arsrapport-2024-final.pdf>

7 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Ved en avvikling av NO_x-avgiften vil staten få et årlig provenyrtap på i størrelsesorden 45 mill. kroner. Avgiftspliktige virksomheter vil samlet få en tilsvarende kostnadsreduksjon.

Ved en avvikling av NO_x-fondet vil tilsluttede virksomheter samlet få en årlig kostnadsreduksjon på i størrelsesorden 1 mrd. kroner, ved at de ikke lenger må bidra til å finansiere NO_x-fondet. Samtidig vil muligheten til å motta tilskudd fra NO_x-fondet til NO_x-reduserende tiltak opphøre.

Ved en avvikling av NO_x-avgiften vil administrative kostnader knyttet til NO_x-avgiften opphøre. Dersom næringsorganisasjonene velger å avvikle NO_x-fondet, vil også administrative kostnader knyttet til NO_x-fondet opphøre.

Menon Economics har, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, evaluert effektene på utslipp av fritaket for betaling av avgift på NO_x-utslipp for enheter som er omfattet av NO_x-avtalen.²⁰ I den forbindelse drøftet Menon Economics de administrative kostnadene ved å etterleve gjeldende regelverk for NO_x-avgiften og NO_x-fondet.

Per 1. januar 2026 var 711 virksomheter registrert som særavgiftspliktige for NO_x-avgiften. Disse virksomhetene må etterleve kravene i særavgiftsregelverket, herunder beregne avgiftsgrunnlag (utslipp av NO_x) og avgift og rapportere dette til Skatteetaten hvert kvartal gjennom særavgiftsmelding for NO_x-avgiften. Dette gjelder også virksomheter som er fritatt for NO_x-avgift gjennom NO_x-avtalen disse fører opp «0» i avgift på særavgiftsmeldingen.

²⁰ Menon Economics (2024). Evaluering av fritak for betaling av avgift på utslipp av NO_x. Menon-publikasjon nr. 34/2024. <https://menon.no/prosjekter/evaluering-av-fritak-for-betaling-av-avgift-pa-utslipp-av-nox>

Ved utgangen av 2024 var 944 virksomheter tilsluttet NO_x-avtalen.²¹ Tilsluttede virksomheter skal rapportere NO_x-utslipp kvartalsvis til NO_x-fondet, etter reglene i særavgiftsforskriften. På grunnlag av rapporterte utslipp får virksomhetene tilsendt en faktura for innbetaling til NO_x-fondet. Alle tilsluttede virksomheter skal utarbeide en tiltaksplan. Formålet med tiltaksplanen er å identifisere NO_x-reduserende tiltak som virksomheten kan iverksette med støtte fra NO_x-fondet.

Menon Economics anslo at hver virksomhet årlig brukte mellom ett dagsverk og ett ukeverk på å beregne og rapportere utslipp og at større virksomheter brukte mer ressurser enn mindre virksomheter. Menon Economics anslår at virksomhetene samlet bruker om lag 7 årsverk på å rapportere utslipp.

Menon Economics viser til at Skatteetaten anslår at deres administrative kostnader tilknyttet NO_x-avgiften er på om lag ett årsverk. Skatteetatens oppgaver omfatter registrering av virksomheter og oppfølging av disse i forbindelse med krav og plikter, behandling av innrapporterte utslipp, veiledning tilknyttet regelverket, samt innkreving og innfordring av avgiften.

Menon Economics viser til at Miljødirektoratet anslår at deres administrative kostnader knyttet til NO_x-avgiften og NO_x-avtalen er under ett årsverk. Miljødirektoratet har ansvar for å sjekke om utslippsforpliktelsene i NO_x-avtalen overholdes og behandler søknader om å få godkjent kildespesifikke utslippsfaktorer.

Menon Economics viser til at NO_x-fondets administrative kostnader utgjør om lag 20 mill. kroner per år. Disse er knyttet til lønninger (fem-seks ansatte), interne systemer, rutiner og prosesser og innkjøp av tjenester. NO_x-fondet kjøper også tjenester fra konsulentselskaper, blant annet knyttet til vurdering av søknader og verifisering av gjennomførte tiltak.

²¹ <https://www.noxfondet.no/contentassets/9764e59a90a44fb291f3242b860073ab/arsrapport-2024-final.pdf>

8 HØRINGSSPØRSMÅL

Departementet ber særlig om høringsinstansenes vurdering av følgende spørsmål:

- 1. Hva vil være virkningen av en avvikling av NO_x-avgiften på Norges samlede utslipp av NO_x?**
- 2. Er videreføring av NO_x-avgiften nødvendig for at Norge skal oppfylle nåværende og fremtidige utslippsforpliktelser for NO_x etter Göteborgprotokollen og EØS-avtalen, eller vil Norge oppfylle nåværende og fremtidige utslippsforpliktelser også dersom NO_x-avgiften avvikles?**
- 3. Hvilke andre vesentlige virkninger vil en avvikling av NO_x-avgiften ha?**
- 4. Bør NO_x-avgiften videreføres eller avvikles, og hva kan være et egnet tidspunkt for avvikling?**

Høringsinstansene kan også ta opp andre relevante problemstillinger i sine høringsinnspill.

9 VIDERE PROSESS

Departementet ber nå om høringsinstansenes vurdering av en avvikling av NO_x-avgiften. Etter høringen vil regjeringen ta stilling til om NO_x-avgiften bør videreføres eller avvikles.

Departementet vurderer at et hensiktsmessig tidspunkt for en eventuell avvikling av NO_x-avgiften kan være fra 1. januar 2028. Dette skyldes at gjeldende NO_x-avtale gjelder ut 2027 og at avgiftsfritaket for virksomheter tilsluttet NO_x-avtalen og NO_x-fondet er godkjent av ESA ut 2027. Et annet tidspunkt kan være fra 1. januar 2030, som er året

hvor Norge ventes å få en ny utslippsforpliktelse i EØS-avtalen. En eventuell slik forlengelse av fritak for NO_x-avgift vil kreve ny godkjenning fra ESA.

Et eventuelt forslag om å avvikle NO_x-avgiften vil bli fremmet i statsbudsjettet og en avvikling av NO_x-avgiften vil forutsette Stortingets tilslutning.