

Norske Skog ASA  
PO Box 294 Skøyen  
0213 OSLO  
NORWAY

Deres ref

Vår ref  
25/3255-

Dato  
24. april 2026

## **Oversendelse av klage på vedtak om tilbakekalling av tillatelse til kvotepliktige utslipp**

**Miljødirektoratets vedtak opprettholdes. Departementets vedtak innebærer at Norske Skog Saugbrugs og Norske Skog Skogn sine tillatelser til kvotepliktige utslipp tilbakekalles med virkning fra 1. januar 2026.**

---

### **Sakens bakgrunn**

Norske Skog ASA eier to treforedlingsanlegg i Norge; Norske Skog Saugbrugs i Halden og Norske Skog Skogn i Levanger.

EUs klimakvoteregulering er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder derfor også i Norge. Norske Skogs to anlegg har vært med i EUs klimakvoteregulering siden 2008. Anleggene er aktive innenfor en bransje (treforedling) som kvalifiserer for tildeling av vederlagsfrie klimakvoter. Anleggene til Norske Skog får derfor utstedt et betydelig antall klimakvoter hvert år. Tildelingen til Norske Skog er samlet sett verdt i størrelsesorden 120 millioner kroner per år, gitt en kvotepris på om lag 800 kroner per tonn.

I 2023 vedtok EU endringer i klimakvotereguleringen, se direktiv (EU) 2023/959. En av endringene gjelder anlegg som forbrenner mye biomasse. Det fremgår av klimakvotedirektivets Vedlegg I nr. 1 at anlegg som forbrenner mye biomasse skal tas ut av kvotesystemet fra 1. januar 2026. Det er to konkrete vilkår som må være oppfylt for at anlegget skal tas ut av kvotesystemet:

- Utslippene fra forbrenning av biomasse må ha bidratt til mer enn 95 prosent av virksomhetens samlede klimagassutslipp i perioden 2019-2023.

- Biomassen må kvalifisere til såkalt «nulltelling», det vil si at utslippene fra forbrenningen regnes som null og at virksomheten dermed slipper å levere kvoter for utslippene.

Denne nye bestemmelsen omtales som «95 %-regelen» og er gjennomført i norsk rett gjennom klimakvoteforskriften § 1-3a bokstav d.

I perioden 2019-2023 har 98,9 prosent av utslippene fra Saugbrugs og 97,5 prosent av utslippene fra Skogn vært nulltelt. Miljødirektoratet har ansett disse utslippene som forbrenning av biomasse som oppfyller kravene i EUs fornybardirektiv. Anleggene har dermed ikke trengt å levere klimakvoter for disse utslippene.

Den 3. februar 2025 sendte Miljødirektoratet varsel til Norske Skog om at direktoratet ville tilbakekalle de to virksomhetenes tillatelser til kvotepliktige utslipp. Tilbakekallet fra Miljødirektoratet innebærer at anleggene fra 1.1 2026 ikke lenger vil være kvotepliktige. Dermed vil anleggene fra 2026 heller ikke få tildelt vederlagsfrie klimakvoter. Netto vil Norske Skog tape mye på Miljødirektoratets vedtak da tildelingen av klimakvoter langt overstiger det antallet klimakvoter anleggene ville ha måttet levere til oppgjør, jf. adgangen til nulltelling av utslippene.

I brev av 17. februar 2025 ga Norske Skog sine kommentarer til forhåndsvarselet. Norske Skog var uenig i at anleggene skulle tas ut av kvotesystemet. Norske Skog ga i brevet uttrykk for at 95 %-regelen ikke er oppfylt for deres to anlegg.

Miljødirektoratet så ikke grunn til å endre sin vurdering i lys av Norske Skogs kommentarer til forhåndsvarselet, og fattet 3. april 2025 vedtak om tilbakekall av tillatelsen til kvotepliktige utslipp for hver av de to virksomhetene, med virkning fra 1.1 2026.

Norske Skog påklaget vedtaket den 8. mai 2025. Klagers anførsler er gjengitt nedenfor.

Miljødirektoratet vurderte innholdet i klagen, men fant ikke grunnlag for å endre på sitt vedtak. Den 27. august 2025 ble klagen oversendt til Klima- og miljødepartementet for endelig avgjørelse.

Den 1. oktober 2025 ble det avholdt et fysisk møte om klagesaken mellom Klima- og miljødepartementet og representanter for Norske Skog, Fellesforbundet og Norsk Industri. Det har også funnet sted en skriftlig utveksling med Norske Skog i etterkant av oversendelsen av klagesaken, blant annet for å innhente bedriftens kommentarer til Miljødirektoratets påstand om at biomassen som forbrennes ved anleggene skal regnes som avfall eller restprodukter som kan nulltelles selv om biomassen ikke oppfyller bærekraftskriteriene.

I april 2026 innhentet Klima- og miljødepartementet EFTAs overvåkingsorgan sine vurderinger av det rettslige handlingsrommet i EU-regelverket som ligger til grunn for behandlingen av klagesaken.

Det er levert én felles klage for de to virksomhetene, og Miljødirektoratets to oversendelsesbrev er likelydende. Departementet mener problemstillingene i de to sakene er sammenfallende og vil derfor sambehandle dem.

### **Klagers anførsler**

Vilkårene for nulltelling av kvotepliktige utslipp fremgår av forordning (EU) 2018/2066, heretter omtalt som MR-forordningen. Denne forordningen har vært endret flere ganger. I årene 2019-2022 kunne kvotepliktige anlegg nulltelle alle utslipp fra forbrenning av fast biomasse. Fra 2023 ble det innført krav om at den faste biomassen måtte oppfylle bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene i fornybardirektivet for at utslippene skulle kunne nulltelles.

Miljødirektoratet har lagt til grunn for sitt vedtak at det er *de til enhver tid gjeldende krav* til nulltelling som skal legges til grunn for vurderingen av om 95 %-regelen er oppfylt. Så lenge utslippene kunne nulltelles i det aktuelle året, skal de ifølge Miljødirektoratet regnes med i vurderingen av om 95 %-regelen er oppfylt.

Det er på det rene at Norske Skog har nulltelt mer enn 95 % av sine utslipp i perioden 2019 til 2023. Norske Skog argumenterer for at det kun er anleggenes utslipp fra forbrenning av biomasse i 2023 som skal regnes med i vurderingen av om 95%-regelen er oppfylt. Biomassen som ble forbrent i de fire foregående årene (2019-2022) skal ifølge Norske Skog ikke regnes med. Norske Skog viser til at biomassen som ble forbrent i disse fire årene ikke kan tilfredsstille bærekraftskriterier som ikke ble innført før i 2023. For eksempel er Norske Skogs utslippsdokumentasjon i den relevante perioden ikke gjennomgått av verifikatør, som påkrevet etter kriteriene som ble innført i 2023.

Norske Skog underbygger sin argumentasjon ved å vise til at verken EU-regelverket eller den norske gjennomføringen av 95%-regelen presiserer at det er *dagjeldende* krav til nulltelling som skal legges til grunn for vurderingen av 95 %-regelen i perioden 2019-2022. Både EU-regelverket, den norske gjennomføringslovgivningen og Miljødirektoratets høringsdokumenter gir tvert imot klar anvisning på at det er dokumentasjonskravene som trådte i kraft i 2023 som skal legges til grunn for 95 %-regelen. Det som skal regnes med i vurderingen av om 95 %-regelen er oppfylt er ikke «*utslipp som oppfyller de til enhver tid gjeldende krav til nulltelling*», slik Miljødirektoratet legger til grunn for sine vedtak, men «*utslipp fra forbrenning av biomasse som oppfyller kravene til bærekraft og utslippsreduksjoner i forordning (EU) 2018/2066 (MR-forordningen) artikkel 38 nr. 5*».

Norske Skog minner om at inngripende vedtak fra forvaltningen krever hjemmel i lov. Ved myndighetsinngrep med store økonomiske konsekvenser må ordlyden være presis. Hadde Miljødirektoratet høsten 2023 gitt uttrykk for den forståelsen som nå legges til grunn, hadde Norske Skog kunne innrettet seg etter regelen og kommet under 95%-grensen. Hensynet til forutberegnelighet for aktørene i kvotepliktig sektor tilsier at klimakvoteforskriften § 1-3a må

leses etter sin ordlyd, og at det ikke kan innfortolkes en slik presisering som Miljødirektoratet legger til grunn.

Implikasjonen av Norske Skog sin argumentasjon – om at dokumentasjonskravene som trådte i kraft i 2023 skal legges til grunn for vurderingen av 95 %-regelen i alle årene i perioden 2019-2023 – er at Miljødirektoratets vedtak om tilbakekall av tillatelse til kvotepliktige utslipp må anses ugyldige.

### **Departementets vurderinger**

Virksomheter som forbrenner 100 % biomasse har falt utenfor kvotesystemet siden klimakvoteregulverket ble harmonisert i 2013. Disse virksomhetene trenger ikke å levere klimakvoter, men de får heller ikke tildelt kvoter vederlagsfritt.

I juni 2021 foreslo Kommisjonen å endre terskelverdien for kvoteplikt fra 100 % fornybarandel til 95 % fornybarandel. Et kvotepliktig anlegg skal med andre ord tas ut av kvotesystemet dersom fornybarandelen overstiger 95 % over en femårsperiode.

Norge argumenterte mot Kommisjonens forslag da det kom. Vi viste blant annet til at regelen trolig ville føre til økt bruk av fossilt brensel fordi flere kvotepliktige virksomheter ville ønske å forbli kvotepliktige. Norge ble ikke hørt og det ble politisk flertall for den nye 95 %-regelen i EU i desember 2022.

Det uttalte formålet med den nye 95 %-regelen er å unngå at anlegg som forbrenner mye biomasse får overført store verdier i form av vederlagsfrie kvoter når disse virksomhetene kan nulltelle nesten alle utslippene sine og dermed ikke trenger å levere kvoter til oppgjør. Forslaget om å sette terskelverdien til 95 % var ifølge Kommisjonen en avveining mellom fordeler og ulemper for virksomheter som blir værende i systemet. Når terskelen for kvoteplikt settes så høyt som 5 % ikke-fornybart brensel vil det bli betydelige kvotekostnader for virksomheter som spekulerer i å forbrenne fossilt brensel for å bli værende i systemet.

Den nye 95 %-regelen må også ses på bakgrunn av at det er satt et tak på samlet antall vederlagsfrie kvoter i systemet. Ifølge EU-kommisjonen vil den nye 95 %-regelen bidra til at de vederlagsfrie kvotene blir mer jevnt fordelt til sektorer som anses som karbonlekkasjeutsatte.

Klima- og miljødepartementet ser at den nye 95 %-regelen har uheldige sider. At regelen har uheldige sider er imidlertid ikke tilstrekkelig til at Norge ensidig kan sette den til side. Klimakvoteregulverket er harmonisert i Europa, og norske klimakvotemyndigheter må forholde seg lojalt til det felleseuropeiske regelverket. Departementet er kjent med at svenske og finske myndigheter har ekskludert anlegg som er i en tilsvarende situasjon som anleggene til Norske Skog.

Ut fra de offisielle utslippstallene for Norske Skog Skogn og Norske Skog Saugbrugs fremgår det at begge anleggene har hatt stabilt lave kvotepliktige utslipp de siste ti årene. Begge

anleggene har fått tildelt et antall vederlagsfrie kvoter som langt overstiger utslippene. Da de lave kvotepliktige utslippene kan tilskrives forbrenning av biomasse synes Norske Skog å være blant virksomhetene som nettopp er ment å bli truffet av den nye 95 %-regelen.

Løsningen av klagesaken avhenger av to konkrete problemstillinger.

- Det første spørsmålet er hvilke utslipp som skal regnes med når man vurderer om anlegget har hatt en fornybarandel på 95 % i perioden 2019-2023. Ifølge Miljødirektoratet skal man se på hvor store utslipp bedriftene faktisk har nulltelt, altså at man legger til grunn til de til enhver tid gjeldende reglene for nulltelling av biomasse. Ifølge Norske Skog er det kun biomasse som tilfredsstillende de strengere 2023-kriteriene som skal regnes med i vurderingen av om 95 %-regelen er oppfylt. Norske Skog hevder at biomassen som ble forbrent i årene 2019 til 2022 ikke oppfyller de strengere 2023-kriteriene og at anleggene dermed er langt unna å overstige en fornybarandel på 95 %.
- Det andre spørsmålet er om biomassen som forbrennes ved Norske Skog sine anlegg skal regnes som avfall eller restprodukter. Biomasse som fremstilles av avfall og restprodukter trenger ikke å oppfylle bærekraftskriteriene for å kunne nulltelles. Om biomassen som forbrennes ved Norske Skog sine anlegg skal regnes som avfall eller restprodukter vil 95 %-regelen vil være oppfylt selv om man legger til grunn at 2023-kriteriene må være oppfylt gjennom hele perioden 2019-2023. De to anleggene skal i så fall tas ut av kvotesystemet.

#### Spørsmål 1

Norske Skog viser til ordlyden i den norske klimakvoteforskriften § 1-3a bokstav d) og hevder at bestemmelsen innebærer at de strengere kriteriene for nulltelling som ble innført i 2023 skal legges til grunn for vurderingen av om 95 %-regelen er oppfylt. Biomasse som ble forbrent i 2019 til 2022 uten å oppfylle de strengere 2023-kriteriene skal med andre ord holdes utenfor vurderingen. Ifølge Norske Skog tilfredsstiller ikke biomassen som ble forbrent ved deres anlegg i 2019 til 2022 de strengere 2023-kriteriene. Begge anlegg skal følgelig forbli kvotepliktige.

Norske Skog sin tolkning innebærer at 95 %-regelen blir meningsløs og uten reelt innhold. Det kan ikke dokumenteres i ettertid at biomasse som ble forbrent i perioden 2019-2022 oppfylte de strengere kriteriene for nulltelling som ble innført i 2023.

Ut fra ordlyden i EU-regelverket, formålet med regelen og Kommisjonens veiledningsmaterie er det klart at regelen er ment å forstås som en henvisning til de til enhver tid gjeldende reglene for nulltelling. Det er den mengden biomasse som var godkjent for nulltelling i hvert av årene 2019 til 2023 som skal regnes med i vurderingen av om anleggets fornybarandel overstiger 95 %. Den norske gjennomføringslovgivningen må tolkes på bakgrunn av det underliggende EU-regelverket, og departementet ser ikke denne forståelsen som tvilsom.

ESA skal godkjenne den norske planen for tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2026-2030 før tildelingsplanen kan effektueres. Klima- og miljødepartementet har, allerede før tildelingsplanen godkjennes, involvert ESA i vurderingen av det rettslige handlingsrommet i saken. I en skriftlig tilbakemelding datert 14. april 2026 skriver ESA at ordlyden i EU-regelverket, konteksten, formålsbetraktninger og Kommisjonens veiledning alle tilsier at det er de til enhver tid gjeldende reglene for nulltelling som avgjør om terskelverdien på 95 % er oppfylt.

Begge Norske Skog sine anlegg har nulltelt godt over 95 % av sine utslipp i perioden 2019-2023. Departementet anser derfor 95 %-regelen for oppfylt og anleggene skal ikke være kvotepliktige i perioden 2026-2030.

### Spørsmål 2

For det tilfellet at Klima- og miljødepartementet og ESA skulle ta feil i sin regelforståelse under spørsmål 1 ovenfor, oppstår spørsmålet om det virkelig er slik som Norske Skog hevder – at biomassen som ble forbrent ved virksomhetens to anlegg i årene 2019 til 2022 ikke oppfyller de strengere reglene for nulltelling som ble innført i 2023.

Departementets forståelse er at over 95 % av utslippene fra Norske Skog sine anlegg i perioden 2019-2023 skyldtes forbrenning av biomasse som er fremstilt fra avfall eller fra restprodukter. De nye kriteriene for nulltelling som ble innført med virkning fra 2023 gjelder ikke for denne typen biomasse, jf. MR-forordningen artikkel 38 nr. 5 annet avsnitt. Dette innebærer at mer enn 95 % av utslippene i perioden 2019-2023 skyldes forbrenning av biomasse som tilfredsstillende de strengere kriteriene som ble innført i 2023.

Norske Skog har i etterfølgende korrespondanse med departementet argumentert for at deler av biomassen som forbrennes ved Norske Skog sine anlegg utgjør «skogsavfall» (forestry residue). I motsetning til øvrige former for avfall og restprodukter må skogsavfall oppfylle bærekraftskriteriene for at det skal kunne nulltelles. I mangel av dokumentasjon på at skogsavfall som ble forbrent i perioden 2019-2022 oppfylte bærekraftskriteriene, mener Norske Skog at utslippene fra denne andelen av biomassen skal holdes utenfor når man vurderer om 95 %-regelen er oppfylt. Ifølge Norske Skog innebærer dette at anleggene kommer under terskelverdien på 95 % og at anleggene skal forbli kvotepliktige.

Departementet deler ikke Norske Skog sin forståelse av MR-forordningen på dette punktet. Hvorvidt et råstoff som bark og flis skal regnes som «skogsavfall» (som må oppfylle bærekraftskriteriene for å kunne nulltelles) eller om råstoffet skal regnes som «industriavfall» (som ikke behøver å oppfylle bærekraftskriteriene for å kunne nulltelles) avhenger av hvor råstoffet oppstår. Etter departementets vurdering er det kun rester som oppstår direkte i skogbruket som skal regnes som «skogsavfall». Ifølge MR-forordningen artikkel 3 nr. 21e omfatter ikke skogsavfall «rester fra relatert industri eller bearbeiding». Formålet med regelen er å sikre at råstoff som tas ut av skogen for å brukes til energiformål oppfyller bærekraftskriteriene. Når råstoffet oppstår i forbindelse med en produksjonsprosess for å

lage andre produkter, er råstoffet allerede tatt ut av skogen for et annet formål enn energiproduksjon. Når det oppstår bark og flis inne på Norske Skog sine anlegg i forbindelse med behandlingen av tømmer, må råstoffet etter departementets vurdering kategoriseres som «*industriavfall*» som ikke behøver å oppfylle bærekraftskriteriene for å kunne nulltelles.

Etter dette er departementet kommet til at over 95 % av biomassen som Norske Skog forbrente i perioden 2019-2023 kan nulltelles også etter de nye strengere kriteriene som ble innført i 2023. Etter de strengere 2023-kriteriene stilles det krav til dokumentasjon av bærekraft for biomassen som forbrennes i kildestrøm 7 ved Norske Skog Skogn. Disse dokumentasjonskravene var oppfylt for 2023, men ikke for de fire foregående årene. Utslippene fra kildestrøm 7 i årene 2019 til 2022 var imidlertid ikke store nok til at Norske Skog Skogn kommer under terskelverdien på 95 % selv i en situasjon der de strengere 2023-kriteriene gis anvendelse for de fire foregående årene. Norske Skog sine to anlegg skal dermed ikke lenger skal være kvotepliktige fra 2026, jf. klimavoteforskriften § 1-3a.

#### Andre observasjoner

I henhold til någjeldende regelverk kan Norske Skog Saugbrugs bli omfattet av klimavotesystemet igjen fra og med 2031, dersom anlegget i *neste* relevante periode (2024-2028) forbrenner minst 5 prosent brensel som ikke oppfyller kravene til nulltelling i MR-forordningen artikkel 38 nr. 5. Klimavotereguleringen for perioden etter 2030 er imidlertid ikke kjent. Regelverket vil kunne bli endret igjen. Det er derfor ikke gitt at en økning i fossilandelen i utslippene i perioden 2024-2028 – for å få anlegget inn i kvotesystemet igjen – vil føre til at anlegget får tilgang til vederlagsfri tildeling etter 2030.

#### **Konklusjon**

Miljødirektoratets vedtak opprettholdes. Norske Skog Saugbrugs og Norske Skog Skogn sine tillatelser til kvotepliktige utslipp tilbakekalles med virkning fra 1. januar 2026.

Med hilsen

Anne Gislerud (e.f.)  
avdelingsdirektør

Dag Svarstad  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi  
Miljødirektoratet