



Høring av forslag om endringer i klimakvoteforskriften

Miljødirektoratet foreslår endringer av kapittel 2 i klimakvoteforskriften. Forslaget gjelder gjennomføring av regler for overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp, og regler for verifikasjon av kvotepliktige utslipp og tildelingsdata. Dette er regler som endrer eller retter allerede gjeldende regelverk for overvåking, rapportering og verifikasjon. Forslaget gjelder også mindre justeringer av ordlyd i klimakvoteforskriftens kapittel 4 og 10.

Reglene for overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp er delt i to, hvor noen krav er gjeldende fra 1. januar 2021, mens øvrige krav vil gjelde fra 1. januar 2022. Endringene som gjelder fra 2021 er mindre justeringer av gjeldende regelverk, og antas å medføre små konsekvenser for alle berørte parter.

Endringene gjeldende fra 2022 innebærer nye og mer omfattende krav til overvåking og rapportering av utslipp fra forbrenning av alle typer biomasse. Ved årlig rapportering av utslipp må det godtgjøres at visse kriterier er oppfylt for å kunne nulltelle utslippene fra forbrent biomasse. Kravet vil medføre økte økonomiske og administrative konsekvenser særlig for kvotepliktige virksomheter som benytter fast biomasse og biogass til forbrenning. Endringene antas imidlertid ikke å innebære en stor tilleggsbyrde sammenlignet med overvåkings- og rapporteringspliktene som de kvotepliktige allerede har som deltakere i EUs kvotesystem.

Reglene for verifikasjon av kvotepliktige utslipp og tildelingsdata er i sin helhet gjeldende fra 1. januar 2021. Det antas å medføre økte økonomiske og administrative konsekvenser for kvotepliktige virksomheter og verifikatører knyttet til krav om verifikasjon av årlig rapport om tildelingsdata. Det antas at øvrige regler i liten grad vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for alle berørte parter.

Forslag til endringsforskrift følger vedlagt.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen 14. mai 2021.



1 Bakgrunn for forslaget

Norge har deltatt i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen siden 2008. Systemet er en sentral del av den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser. Hovedprinsippet er at det settes et tak for de samlede utslippene i EU gjennom at et visst antall kvoter er tilgjengelige i et kvotesystem, tilsvarende den mengden CO₂ som kan slippes ut i henhold til fastsatte klimamål.

EUs kvotesystem er rettslig forankret i direktiv 2003/87/EF (EUs klimavoteditiv) og flere underordnede rettsakter. Kvotesystemet er delt inn i perioder, og regelverket endres for hver periode. Overordnede regler for ny periode, fase 4 (2021–2030), ble vedtatt i EU i 2018 gjennom direktiv (EU) 2018/410 om endringer i EUs klimavoteditiv. Miljødirektoratet har i perioden 2019–2020 gjennomført flere høringer av forslag til endringer av klimavoteforskriften for innlemmelse av det reviderte klimavoteditivet og underordnede rettsakter. I tillegg ble det i samme periode gjennomført en egen høring på endringer av kapittel 7 (om klimavoteregisteret) og 9 (om gebyrer) i klimavoteforskriften. På grunn av forsinkelser med EØS-innlemmelse av det reviderte klimavoteditivet, ble endringene først gjennomført den 9. februar 2021.

I dette forskriftsforslaget foreslår vi at følgende to rettsakter gjennomføres i norsk rett gjennom endringer i klimavoteforskriften:

- Commission Implementing Regulation (EU) 2020/2085 of 14 December 2020 amending and correcting Implementing Regulation (EU) 2018/2066 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council (forordning om endring og retting av MR-forordningen)
- Commission Implementing Regulation (EU) 2020/2084 of 14 December 2020 amending and correcting Implementing Regulation (EU) 2018/2067 on the verification of data and on the accreditation of verifiers pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council (forordning om endring og retting av AV-forordningen)

De to rettsaktene er vurdert som EØS-relevante og forventes innlemmet i EØS-avtalen i løpet av våren 2021. Rettsaktene er allerede vedtatt i EU, så det er ingen mulighet til å påvirke innholdet i forordningene. Av hensyn til likebehandling innad i EUs kvotesystem vil det heller ikke være rom for norske tilpasninger eller unntak. Miljødirektoratets forslag til gjennomføring av forordningene i norsk rett innebærer en harmonisering med EUs klimavoteregulering og ingen særnorske krav.

I tillegg til å gjennomføre ovennevnte rettsakter, foreslår vi også noen mindre justeringer av tre bestemmelser i henholdsvis kapittel 4 og 10 i klimavoteforskriften. Vi beskriver disse endringene nærmere i kapittel 3 i høringsnotatet.

2 Hovedinnholdet i regelverksendringene

Regler for overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp for fase 4 følger av forordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp (heretter kalt MR-forordningen). Disse reglene ble gjennomført i norsk rett gjennom § 2-1 i klimavoteforskriften ved forskriftsendring 9. januar 2020. Samme dato ble også regler for verifikasjon av kvotepliktige utslipps- og tildelingsdata og akkreditering av verifikatører for fase 4 gjennomført ved at forordning (EU) 2018/2067 om verifikasjon av data og akkreditering av verifikatører (heretter kalt AV-forordningen) ble tatt inn i § 2-2 i klimavoteforskriften.

EU-kommisjonen har, som nevnt i kapittel 1, vedtatt to nye forordninger som endrer og retter ovennevnte MR- og AV-forordninger. Under følger en nærmere beskrivelse av de to forordningene, som vi foreslår gjennomført i klimakvoteforskriften §§ 2-1 og 2-2.

2.1 Forordning om endring og retting av MR-forordningen

I rettsakten om endring og retting av MR-forordningen er det gjort både enkelte mindre endringer av MR-forordningen, og noen større endringer som primært er knyttet til overvåkings- og rapporteringskrav for biomasse benyttet til forbrenning. De mindre endringene gjelder fra 1. januar 2021 i EU, mens de større endringene gjelder fra 1. januar 2022. De viktigste materielle endringene sammenlignet med nåværende regler er beskrevet under punkt 2.1.1 og 2.1.2.

2.1.1 Endringer som er gjeldende fra 1. januar 2021

Det er gjort mindre endringer og lagt til presiseringer av bestemmelser i MR-forordningen, hvor de viktigste endringene er følgende:

- Krav til å bestemme utslipp fra alle typer prosessmaterialer er samlet i felles bestemmelser. Dette for å redusere den administrative byrden knyttet til å skille mellom uorganisk og organisk karbon i blandinger av prosessmaterialer, og for å tilpasse regelverket til terminologien som benyttes ved laboratorier for analyser av slike materialer.
- Verdier for oppvarmingspotensial (Global Warming Potential, GWP) for andre klimagasser enn CO₂ (N₂O, CF₄ og C₂F₆) er oppdatert for å samsvare med verdiene angitt i IPCCs femte hovedrapport¹.
- Det er presisert at det ved beregning og rapportering av årlige kvotepliktige utslipp først skal rundes av til hele tall for hhv. CO₂, N₂O og PFK, for så å summere disse utslippene.
- Det er presisert at når det søkes om vesentlige endringer av overvåkingsplan for kvotepliktige utslipp så må det overvåkes iht. både gjeldende og omsøkt metode i påvente av endelig godkjenning fra kompetent myndighet (i Norge Miljødirektoratet).
- Krav til overvåking av tildelingsdata er tatt ut av MR-forordningen, ettersom dette nå er angitt detaljerte krav til overvåking og rapportering av tildelingsdata i forordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling. Denne forordningen er gjennomført i § 4-1, tredje ledd i klimakvoteforskriften.

2.1.2 Endringer som gjøres gjeldende fra 1. januar 2022

I MR-forordningen, og i tilsvarende regelverk² gjeldende for fase 3 (2013–2020) av EUs kvotesystem, har det vært angitt at utslipp fra forbrenning av flytende biobrensler og biodrivstoff kan telles som nullutslipp i de kvotepliktige virksomhetenes og luftfartøysoperatørens årlige rapportering, så fremt det kan dokumenteres at bærekraftskriterier angitt i direktiv 2009/28/EF (fornybardirektivet)

¹ IPCC, 2013. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, s. 731. Tilgjengelig her: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5/>

² Forordning (EU) 601/2012 om overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp.



er oppfylt. For forbrenning av faste biobrensler har det vært tilstrekkelig å dokumentere at biobrenslene består av ren biomasse for at utslippene skal kunne nulltelles.

I forordning om retting og endring av MR-forordningen er det angitt at det fra 1. januar 2022 vil bli stilt krav til dokumentasjon av oppfyllelse av bærekraftskriterier ("sustainability criteria") for *alle* typer biomasse (faste biobrensler, biogass, biodrivstoff og flytende biobrensler) som forbrennes, for at utslipp fra disse skal kunne telles som nullutslipp. Det er også krav til dokumentasjon på at krav til reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet for biobrensler og biodrivstoff ("GHG savings criteria") overholdes. Livsløpsutslipp vil si at man også inkluderer klimagassutslipp som skjer før forbrenning, altså fra produksjon, lagring og transport av biobrenselet.

Fra og med 1. juli 2021 erstatter det reviderte fornybardirektivet (direktiv (EU) 2018/2001 om revisjon av fornybardirektivet (heretter kalt RED II³)) det nåværende fornybardirektivet (direktiv 2009/28/EF) i EU. Med bakgrunn i dette tilpasses reglene for overvåking og rapportering av utslipp fra forbrenning av biomasse i MR-forordningen til å harmonisere med vilkår og definisjoner angitt i RED II. Det vil fra 1. januar 2022 følge av regelverket at kvotepliktige virksomheter og luftfartøysoperatører som ikke kan fremlegge dokumentasjon på at alle partier med biomasse benyttet til forbrenning oppfyller kriteriene i RED II, må rapportere utslippene fra de partiene som mangler slik dokumentasjon som fossil og levere kvoter for utslippene i det årlige oppgjøret av kvotepliktige utslipp.

I forordning om retting og endring av MR-forordningen tas det i artikkel 3 inn definisjoner fra RED II, og det vises også videre til referanser til enkelte bestemmelser i RED II i øvrige deler av forordningen. Artiklene i RED II som gjøres gjeldende for kvotepliktige virksomheter og luftfartøysoperatører, og som dermed vil gjelde direkte som norske forskriftskrav via MR-forordningen, er:

- Artikkel 2 (12) (opprinnelsesgaranti)
- Artikkel 28 (2) (andre bestemmelser om fornybar energi i transportsektoren)
- Artikkel 29, punkt 2–7 og 10 (bærekraftskriterier og krav til reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet for faste biobrensler, biogass, biodrivstoff og flytende biobrensler)
- Artikkel 30 (verifikasjon av oppfyllelse av bærekraftskriterier og krav til reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet)
- Artikkel 31 (1) (beregning av klimagasseffekt av faste biobrensler, biogass, biodrivstoff og flytende biobrensler)

Artikkel 29 i RED II om bærekraftskriterier og krav til reduksjon av livsløpsutslipp fremheves særlig, og tas inn i artikkel 38 (5) i MR-forordningen. Videre er artikkel 38 (5) lagt inn som referanse gjennomgående i andre bestemmelser i MR-forordningen, både for beregningsbasert og målebasert metode (CEMS) for bestemmelse av kvotepliktige utslipp.

EUs medlemsland er forpliktet til å implementere RED II i nasjonalt regelverk innen 30. juni 2021. Etersom overvåking og rapportering under MR-forordningen foregår per kalenderår, er det foreslått

³ Direktiv (EU) 2018/2001 om revisjon av fornybardirektivet. Tilgjengelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>



at de nye reglene for overvåking og rapportering av biomasse benyttet til forbrenning først vil gjelde fra 1. januar 2022. På det tidspunkt forordning om endring og retting av MR-forordningen tas inn i klimakvoteforskriften vil disse reglene også gjøres gjeldende for norske kvotepliktige virksomheter og luftfartøysoperatører.

Miljødirektoratet understreker at alle kvotepliktige virksomheter og luftfartøysoperatører plikter å ha en overvåkingsplan som til enhver tid er i tråd med kravene i MR-forordningen. Alle kvotepliktige må derfor vurdere om det er behov for å oppdatere overvåkingsplanen i tråd med bestemmelsene i forordning om endring og retting av MR-forordningen, både for de endringene som gjelder fra 1. januar 2021 og de som gjøres gjeldende fra 1. januar 2022.

Miljødirektoratet vil oppdatere søknadsskjema for tillatelse til kvotepliktige utslipp med tilhørende overvåkingsplan i Altinn for å reflektere de nye kravene, og sende ut informasjon til de kvotepliktige virksomhetene så snart oppdateringene er implementert i skjemaene. For de kvotepliktige luftfartøysoperatørene legger Miljødirektoratet opp til at EUs maler for overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp skal benyttes i fase 4.

Det pågår diskusjoner mellom EU-kommisjonen og medlemslandene i kvotesystemet om hvordan harmoniseringen av reglene for overvåking og rapportering av utslipp fra forbrenning av faste biobrensler med RED II skal forstås og praktiseres for de ulike aktørene (myndigheter, kvotepliktige og verifikatører) fra 2022. Flere medlemsland har etterspurt tydelige føringer og avklaringer av hva de nye kravene vil innebære, og partene er alle opptatt av en harmonisert tilnærming og like rammevilkår på tvers av medlemslandene. EU-kommisjonen vil utarbeide oppdatert veiledningsmaterieell for overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp fra faste biobrensler til å reflektere endringene som innføres fra 2022, men vurderer det som hensiktsmessig at dette arbeidet først starter opp etter den nasjonale implementeringen i EU 30. juni 2021, og etter fastsettelse av detaljerte regler for sertifiserings-/tredjepartsordninger for biomasse, som RED II henviser til. Miljødirektoratet ser at det er utfordrende at dette arbeidet ikke er på plass, og håper at det ikke blir forsinkelser som vil påvirke aktørene når kravene begynner å gjelde i 2022. Vi følger arbeidet med oppdatering av veiledere tett og vil informere de kvotepliktige virksomhetene så snart endelige versjoner foreligger. Veilederne forventes publisert i løpet av 2021.

Miljødirektoratet vil vurdere om det vil være behov for å ta inn nye utfyllende regler i norsk forskrift som følge av videre prosess med implementering av RED II i EU.

Krav til fremleggelse av dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriterier m.v.

Det stilles i artikkel 38 (5) i forordning om endring og retting av MR-forordningen krav om at den kvotepliktige skal kunne godtgjøre for myndighetene (Miljødirektoratet) at bærekraftskriterier og krav til reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet er oppfylt for at utslipp fra biomasse skal kunne nulltelles under EUs kvotesystem. I praksis innebærer dette at den kvotepliktige må kunne fremlegge pålitelig, transparent og uavhengig dokumentasjon fra produsentene av biomassen, på at kriteriene er oppfylt for alle partier av biomasse som nulltelles, i tråd med kravene som følger av artikkel 30 i RED II, dvs. gjennom å vise at vilkår i en av følgende sertifiserings-/tredjepartsordninger er fulgt:

- en nasjonalt godkjent ordning
- en frivillig ordning anerkjent og vedtatt av EU-kommisjonen for oppfyllelse av kriteriene
- en ordning utarbeidet av nasjonale myndigheter og godkjent av EU-kommisjonen



EU-kommisjonen har godkjent flere frivillige sertifiseringsordninger under fornybardirektivet, men sertifiseringsprosessene må oppdateres og godkjennes av EU-kommisjonen på nytt for å møte de nye kravene som følger av RED II. Det er etter vår kjennskap foreløpig ikke annonsert noen nye eller endrede ordninger/avtaler som er godkjent etter de nye kriteriene, verken i Norge eller EU. Vi antar imidlertid at allerede godkjente ordninger som er på plass for flytende biobrensler vil kunne videreføres under RED II med tilpasninger.

I det følgende har vi, basert på informasjon om eksisterende kvotepliktige virksomheters tillatelser og årlig rapportering av utslipp i perioden 2013–2020, sett på mulig omfang og konsekvenser for norske kvotepliktige virksomheter som følge av de nye overvåkings- og rapporteringskravene for nulltelling av utslipp fra forbrenning av biomasse. Som nevnt over, vil kravene bli ytterligere konkretisert i veiledning fra EU som per nå ikke er ferdigstilt, og oversikten under er derfor på et overordnet nivå. Vi har ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å si noe konkret om konsekvenser for kvotepliktig luftfart.

Faste biobrensler og biogass blir omfattet av bærekraftskriterier m.v.

Som nevnt over, vil det fra 1. januar 2022 bli stilt krav til dokumentasjon av oppfyllelse av bærekraftskriterier m.v. for bruk av faste biobrensler og biogass, dersom utslippene skal kunne telles som nullutslipp. Det er kun utslipp fra *forbrenning* som blir omfattet av disse endringene, og ikke biomasse som for eksempel benyttes som reduksjonsmiddel i en produksjonsprosess.

En rekke norske kvotepliktige virksomheter benytter i dag trevirke til forbrenning, herunder pellets, flis, bark og briketter. Virksomhetene rapporterer mengder forbrent faste biobrensler i den årlige rapporteringen av kvotepliktige utslipp. Av de bransjene i Norge som er omfattet av EUs kvotesystem er det hovedsakelig virksomheter som produserer fjernvarme som benytter faste biobrensler til forbrenning.

Det stilles i rettsakten krav om at det skal unngås at samme mengde biogass rapporteres som benyttet av flere aktører. Det åpnes dermed fra 2022 ikke lenger for at kvotepliktige kan rapportere forbruk av biogass basert på analyser av biomassefraksjon i gassen i gassnettet, da dette kan føre til dobbelttelling, for eksempel dersom andre forbrukere i samme nett rapporterer sitt forbruk av biogass basert på fakturerte mengder. Kvotepliktige kan imidlertid rapportere biomasseandel i biogassen basert på faktura for biogass med spesifisert energiinnhold, dersom de kan dokumentere 1) at den samme biogassen ikke allerede er registrert som benyttet av andre aktører, for eksempel gjennom opprinnelsesgarantier, og 2) at den kvotepliktige og produsenten av biogass er koblet til det samme gassnettet. Dersom det er etablert en nasjonal database for sporing av biogass kan den kvotepliktige benytte data fra databasen som dokumentasjon på at kravene er oppfylt.

Det er få norske kvotepliktige virksomheter som i dag benytter biogass, og har biogass som kildestrøm i sin tillatelse til kvotepliktige utslipp med tilhørende overvåkingsplan.

Ved gjennomføring av forordning om endringer og rettinger av MR-forordningen i norsk regelverk må utvidede krav til overvåking og rapportering av utslipp fra faste biobrensler og biogass inkluderes i de aktuelle virksomhetenes tillatelser til kvotepliktige utslipp. Videre må de kvotepliktige fra og med rapporteringsåret 2022 kunne fremlegge dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriterier, beregne utslipp av klimagasser over livsløpsløpet til biomassen og sikre at utslippene holdes innenfor den maksimalt tillatte grensen for at utslippene skal kunne nulltelles.

Videreføring av krav til flytende biobrensler

Som nevnt over, er det i MR-forordningen allerede krav til dokumentasjon på oppfyllelse av bærekraftskriterier som angitt i fornybardirektivet for å kunne nulltelle utslippene fra forbrenning av flytende biobrensler. I RED II, som tas inn ved endring og retting av MR-forordningen, er kravet om reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet skilt ut som et eget krav, og inngår ikke lenger i begrepet "bærekraftskriterier" slik det gjorde i fornybardirektivet. Dette innebærer i praksis ingen endring i rapporteringskrav fra 2022.

Av flytende biobrensler benytter norske kvotepliktige virksomheter i hovedsak biodiesel/biolje til forbrenning i dag. Blant bransjene som i mest utstrakt grad benytter flytende biobrensler finner vi virksomheter som produserer fjernvarme, samt enkelte treforedlingsvirksomheter og aluminiumsprodusenter.

Kriterier og unntak for biodrivstoff for luftfart

Detaljerte regler for overvåking og rapportering av forbruk av biodrivstoff for luftfart er angitt i MR-forordningens artikkel 54. Med forordning om endring og retting av MR-forordningen stilles det på samme måte som for kvotepliktige virksomheter krav om dokumentasjon av oppfyllelse av bærekraftskriterier og krav til reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet ved nulltelling av biodrivstoff benyttet av kvotepliktige luftfartøysoperatører. På grunn av drivstoffsystemene på flyplassene åpnes det for en forenklet overvåkingsmetode for luftfart for biodrivstoff basert på innkjøpsdata for å nulltelle biodrivstoff. Denne tilnærmingen skal kunne godtas av myndighetene, så fremt luftfartøysoperatøren kan fremlegge dokumentasjon på at biodrivstoffet ikke dobbelttelles i andre systemer og at kravene i artikkel 29, 30 og 31 i RED II er oppfylt.

Ny europeisk database for bruk av flytende eller gassformige biodrivstoff

Artikkel 28 (2) i RED II fastsetter at EU-kommisjonen skal sørge for at det etableres en EU-database for å kunne spore flytende og gassformige drivstoff, som antas å bli aktuelt å benytte for kvotepliktige luftfartøysoperatører. Etableringen av en slik database skal bidra til å redusere risikoen for at samme mengde fornybare drivstoff telles flere ganger i EU. Medlemslandene skal kreve at relevante aktører rapporterer informasjon om transaksjoner som er gjort og bærekraftsegenskapene til drivstoffene i databasen, inkludert klimagassutslipp over livsløpet, begynnende fra der produksjonen skjer til drivstoffleverandøren som plasserer drivstoffet på markedet. Vårt inntrykk er at databasen tidligst vil være operativ i 2022, og det er en rekke praktiske spørsmål som gjenstår for hvordan rapporteringen konkret skal foregå, hvordan databasen skal se ut og hvem som har eierskap til informasjonen i databasen. Etter vår forståelse er det EU-kommisjonen som vil drifte databasen. Gitt at EU-kommisjonens arbeid med databasen er på et svært tidlig stadium, er det uklart på nåværende tidspunkt hvordan rapporteringsplikten skal utformes og hvilke aktører som skal omfattes. Miljødirektoratet vil vurdere om det vil være behov for en egen regelverksprosess for å ta inn bestemmelser knyttet til dette i norsk forskrift.

Unntak for biobrensler produsert fra avfall og rester

Det stilles i artikkel 38 (5) i forordning om endring og retting av MR-forordningen mindre omfattende dokumentasjonskrav for nulltelling av utslipp fra forbrenning av biomasse produsert fra avfall og rester (som ikke kommer fra jordbruk, akvakultur, fiskeri og skogbruk). Det stilles i samme artikkel ikke krav om beregning og dokumentasjon på at krav til reduksjon av klimagassutslipp over livsløpet er oppfylt ved forbrenning av kommunalt fast avfall til produksjon av elektrisitet, oppvarming og nedkjøling.

2.1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser



Det antas at endringene og rettelsene av MR-forordningen som blir gjeldende fra 1. januar 2021 jf. punkt 2.1.1, vil medføre små økonomiske og administrative konsekvenser for de ulike aktørene (myndigheter, kvotepliktige virksomheter og verifikatører).

Harmoniseringen av MR-forordningen med RED II fra 1. januar 2022 antas å medføre økte økonomiske og administrative konsekvenser for de norske kvotepliktige virksomhetene og luftfartøysoperatører som benytter, skal gå over til å benytte, eller utvider bruken av biomasse til forbrenning sammenlignet med nåværende regler i EUs kvotesystem. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste hva kostnadene og den administrative byrden knyttet til de endrede kravene i RED II vil bli for den enkelte kvotepliktige virksomhet og luftfartøysoperatør, verifikatører og myndigheter.

Det vil påløpe administrative merkostnader for leverandørene av brenselet å dokumentere oppfyllelse av kravene i RED II (enten ved å bli godkjent av frivillig ordning eller ved å levere egen dokumentasjon godkjent av uavhengig revisor som viser at kravene er oppfylt). Det er sannsynlig at merkostnadene helt eller delvis vil belastes brukerne av brenselet (dvs. de kvotepliktige) gjennom økte priser. Det er ikke mulig å anslå omfanget av denne byrden nøyaktig. Det vil også måtte påregnes merarbeid for de kvotepliktige i å innhente slik dokumentasjon fra leverandørene for alle partier av brenselet som er brukt til forbrenning dersom utslippene skal nulltelles. Alternativet til dette er at de kvotepliktige må betale kvoter for disse utslippene, på lik linje med fossile utslipp.

Etablering av nye sertifiserings-/tredjepartsordninger som samsvarer med de nye kravene i RED II vil kreve merarbeid. Hvem som opplever den økte arbeidsbyrden, vil avhenge av hvilken ordning som velges. En frivillig ordning vil kreve merarbeid for bransjeaktørene som utarbeider den. Dersom de nasjonale myndighetene skal utarbeide eller godkjenne en slik ordning, vil dette medføre merarbeid for staten.

Det er knyttet usikkerhet til hvor mye biomasse de kvotepliktige virksomhetene og luftfartøysoperatørene vil benytte til forbrenning i årene fremover. Med bakgrunn i at de kvotepliktige virksomhetene og luftfartøysoperatørene som benytter biomasse til forbrenning allerede er med i EUs klimakvotesystem, antas disse endringene imidlertid ikke å bli en stor tilleggsbyrde sammenlignet med overvåkings- og rapporteringspliktene virksomhetene allerede har som deltakere i systemet. De kvotepliktige virksomhetene vil måtte forholde seg til kriteriene i RED II, på lik linje med andre virksomheter i systemet i andre medlemsland, noe som vil være viktig av hensyn til enhetlige konkurransevilkår i EUs kvotesystem.

Som nevnt under punkt 2.1.2, vil den største endringen som følge av harmoniseringen med RED II være at de kvotepliktige virksomhetene må godtgjøre at kriteriene i RED II er oppfylt for å kunne nulltelle utslippene fra og med rapporteringsåret 2022. Dermed må det inkluderes krav til overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp fra faste biobrensler og biogass for de virksomhetene som benytter dette til forbrenning. Endringen blir særlig stor for faste biobrensler, som ikke har vært angitt som kildestrømmer i de kvotepliktige virksomhetenes tillatelser med tilhørende overvåkingsplaner i kvotesystemets fase 3. Virksomhetene må søke inn endringene, og endringene må godkjennes av kompetent myndighet (Miljødirektoratet).

Verifikatørene som verifiserer de kvotepliktige virksomhetenes rapportering av kvotepliktige utslipp årlig, antas å få en økt arbeidsmengde ved å måtte gjennomgå og sjekke mer omfattende dokumentasjon for biomasse i forbindelse med denne verifikasjonen, enn tidligere.

2.2 Forordning om endring og retting av AV-forordningen

I rettsakten om endring og retting av AV-forordningen er det gjort enkelte endringer og tilføyelser til AV-forordningen. De viktigste materielle endringene sammenlignet med nåværende regler gjelder områdene angitt under.

Verifikasjon av tildelingsdata



Kommisjonsforordning (EU) 2019/331 om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2021–2030 (tildelingsforordningen), gjennomført i § 4-1 første ledd i klimakvoteforskriften, angir detaljerte regler om tildeling av vederlagsfrie kvoter til kvotepliktige virksomheter.

Videre fremgår det av kommisjonsforordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling av vederlagsfrie kvoter (forordning om justering av tildeling), gjennomført i § 4-1 tredje ledd i klimakvoteforskriften, detaljerte regler om årlig rapportering av tildelingsdata og justering av tildeling.

Begge forordningene angir at søknader om tildeling og rapporter om tildelingsdata i fase 4 skal være verifisert av en akkreditert tredjepart i samsvar med krav i AV-forordningen.

AV-forordningen mangler en klar referanse til den publiserte versjonen av tildelingsforordningen, ettersom tildelingsforordningen ble publisert etter AV-forordningen. I forordning om endring og retting av AV-forordningen er det nå gjennomgående lagt inn referanser til den publiserte versjonen av tildelingsforordningen (dvs. forordning (EU) 2019/331).

I artikkel 3 i forordning om justering av tildeling stilles det krav om at årlige rapporter om tildelingsdata skal være verifisert i henhold til krav som følger av AV-forordningen. AV-forordningen mangler imidlertid en referanse til forordning om justering av tildeling. I forordning om endring og retting av AV-forordningen er det lagt inn referanser til forordning om justering av tildeling. Videre er det tydeliggjort et skille mellom verifikasjon av årlig rapport om kvotepliktige utslipp, søknad om tildeling for fase 4, og årlig rapport om tildelingsdata. AV-forordningen utvides med denne rettsakten til å gjelde verifikasjon av årlige tildelingsrapporter.

Verifikasjonsbesøk

AV-forordningen stiller som hovedregel krav om fysisk verifikasjonsbesøk ved den kvotepliktige virksomheten i forbindelse med verifikasjon av rapporter om kvotepliktige utslipp og tildelingsdata. Rettsakten som endrer AV-forordningen åpner i en ny bestemmelse for at det i force majeure-situasjoner kan gjennomføres et virtuelt verifikasjonsbesøk som erstatning for et fysisk besøk, såfremt visse kriterier er oppfylt. Bakgrunnen for bestemmelsen er foreslått med bakgrunn i utfordringer med fysiske besøk og reising i forbindelse med Covid-19 pandemien. Gjennomføring av virtuelt verifikasjonsbesøk krever godkjenning av kompetent myndighet (Miljødirektoratet).

AV-forordningen åpner også for at verifikasjonsbesøk kan utelates, både fysisk og virtuelt, såfremt visse kriterier er oppfylt. Dette kalles forenklet verifikasjon. Det er i AV-forordningen kun angitt kriterier for forenklet verifikasjon av rapporter om kvotepliktige utslipp. Rettsakten innfører i artikkel 32 tilleggskrav for forenklet verifikasjon av rapporter om tildelingsdata.

Øvrige mindre endringer/rettelser

I tillegg til endringene nevnt under punkt 1 og 2 over, er det gjort mindre rettelselser og føyd til noen nye bestemmelser:

- ISO-standardene for verifikasjon av kvotepliktige utslipp og akkreditering av verifikatører er revidert. AV-forordningen er oppdatert for å sikre samsvar med disse reviderte standardene.
- Det er innført en ny bestemmelse om pause på tre år for ledende verifikatører som har verifisert rapporter for samme virksomhet fem år på rad.



- Det er tatt ut krav om at verifikatør skal sjekke den kvotepliktige virksomhetens prosedyre for å følge med på endringer i drift av betydning for tildeling. Dette vil nå erstattes av krav om verifikasjon av den årlige tildelingsrapporten, jf. krav gitt i forordning om justering av tildeling, gjennomført i § 4-1, tredje ledd i klimakvoteforskriften.

2.2.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samlet vil årlig verifisert rapportering av tildelingsdata medføre økt administrativ byrde og økte kostnader for virksomhetene sammenlignet med kvotesystemets fase 3. Det er vanskelig å tallfeste hva de økte kostnadene knyttet til verifikasjon av årlige rapporter om tildelingsdata vil utgjøre for de enkelte virksomhetene, da omfanget av verifikatørs gjennomgang av slike rapporter ikke er kjent.

Når det gjelder verifikatørene, vil disse få en kostnad forbundet med akkrediteringsordningen. De verifikatørene som ønsker å tilby verifikasjon av rapporter om tildelingsdata til kvotepliktige virksomheter er imidlertid gjerne allerede akkreditert for verifikasjon av tildelingsøknader for fase 4, i samsvar med krav i AV-forordningen. Det antas dermed at det vil innebære en mindre tilleggskostnad å få utvidet akkrediteringen til å også dekke verifikasjon av årlige tildelingsrapporter.

Hva gjelder innføring av bestemmelser om virtuelle verifikasjonsbesøk, vil dette potensielt kunne redusere både tidsbruk og reiseutgifter hos verifikatørene. Det er ikke kjent om dette automatisk vil medføre reduserte kostnader for virksomhetene. Det bør også merkes at bestemmelsene kun er ment å benyttes i særlig vanskelige situasjoner der fysisk besøk vil være utfordrende. Det antas derfor at ev. konsekvenser av denne bestemmelsen vil være begrensede.

Hva gjelder bestemmelsene som åpner for forenklet verifikasjon av årlig rapport om tildelingsdata, er kriteriene svært snevre, og det antas at de i liten grad vil kunne komme til anvendelse for norske kvotepliktige virksomheter.

Det antas at øvrige endringer og rettelser av AV-forordningen i liten grad vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for alle berørte parter.

3 Andre endringer

Miljødirektoratet foreslår å gjøre mindre justeringer i ordlyden i §§ 4-9, 4-10 og 10-1 i klimakvoteforskriften. Dette for å henvise direkte til relevante artikler i forordning (EU) 2019/1842 om justering av tildeling hvor hjemmelen til å fatte de omtalte vedtakene fremgår. Endringene er kun av forskriftsteknisk art og er ikke av materiell karakter.