

Høring av forslag om endringer i klimakvoteforskriften

Miljødirektoratet foreslår endringer av kapittel 2 i klimakvoteforskriften. Forslaget gjelder gjennomføring av forordning (EU) 2022/388 om endring av MR-forordningen. Forordning (EU) 2022/388 åpner for å kunne gi midlertidig unntak fra visse dokumentasjonskrav for å nulltelle CO₂-utslipp fra forbrenning av alle typer biomasse frem til 1. januar 2023. Miljødirektoratet foreslår å forskriftsfeste det midlertidige unntaket som forordningen åpner for, slik at det vil gjelde for norske kvotepliktige.

Miljødirektoratet foreslår samtidig å videreføre dokumentasjonskravene fra rapporteringsåret 2021 for å nulltelle CO₂-utslipp fra forbrenning av biomasse. Det foreslås at virksomheter som benytter biodrivstoff og flytende biobrensel til forbrenning i rapporteringsåret 2022, må oppfylle dokumentasjonskravene i produktforskriften kapittel 3. For fast biomasse og biogass må den kvotepliktige dokumentere at biobrenselet består av ren biomasse. De som for 2022 dokumenterer oppfyllelse av kravene som det gis midlertidig unntak fra, kan også nulltelle CO₂-utslipp fra forbrenning av biomasse.

Miljødirektoratet vurderer konsekvensene av den foreslåtte forskriftsendringen som små for alle involverte parter.

Forslag til endringsforskrift følger vedlagt.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen 5. august 2022.

1 Bakgrunn for forslaget

Norge har deltatt i EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen siden 2008. EUs kvotesystem er rettslig forankret i direktiv 2003/87/EF (EUs klimakvotedirektiv) og flere underordnede rettsakter. Systemet er en sentral del av den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser fra kraftsektoren, industri og luftfart. Hovedprinsippet er at det settes et tak for de samlede lovlig utslippene i EU gjennom at et visst antall kvoter er tilgjengelige i et kvotemarked. Formålet med systemet er å redusere utslippene fra de kvotepliktige aktivitetene i tråd med overordnede klimamål.

Forordning (EU) 2018/2066 om overvåking og rapportering av utslipp av klimagasser (MR-forordningen) angir reglene for overvåking og rapportering av klimagassutslipp fra de aktivitetene som omfattes av EUs klimakvotedirektiv, og er tatt inn i norsk rett i § 2-1 i klimakvoteforskriften. Ytterligere regler for overvåking og rapportering av kvotepliktige utslipp ble tatt inn i samme paragraf den 23. desember 2021 ved gjennomføring av forordning (EU) 2020/2085 om endring og retting av MR-forordningen¹. Denne forordningen tok inn nye og mer omfattende krav fra direktiv (EU) 2018/2001 om revisjon av fornybardirektivet (RED II), til dokumentasjon for å kunne telle utslipp fra forbrenning av alle typer biomasse som nullutslipp (heretter nulltelles) i EUs kvotesystem. Kravene skulle gjelde fra 1. januar 2022, og erstatte kravene fra direktiv 2009/28/EF (fornybardirektivet, RED I). Fra denne datoen måtte kvotepliktige virksomheter og luftfartøysoperatører som ikke kunne fremlegge dokumentasjon på at alle partier med biomasse benyttet til forbrenning oppfyller kriteriene i RED II, rapportere utslippene fra de partiene som mangler slik dokumentasjon som fossilt og levere kvoter for utslippene i det årlige oppgjøret av kvotepliktige utslipp.

Fristen for å gjennomføre RED II var 31. juni 2021, men flere medlemsstater har ennå ikke gjennomført direktivet i sin nasjonale lovgivning. RED II legger til grunn at flere utfyllende rettsakter som implementerer bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene for biomasse skal vedtas. Flere av disse rettsaktene er forsinket, og dette innebærer blant annet forsinkelser i oppdateringer av sertifiseringsordninger og opplæring av verifikatører. Dette får også konsekvenser for dokumentasjon av oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene for å nulltelle utslipp fra forbrenning av biomasse under RED II i EUs kvotesystem.

Som en følge av utfordringene nevnt over, har EU-kommisjonen vedtatt en forordning som endrer MR-forordningen. Dette for å sikre en robust, effektiv og harmonisert implementering av reglene under RED II i EUs kvotesystem. En beskrivelse av forslaget følger under punkt 2 i dette høringsnotatet.

2 Forskriftsforslag

I dette forskriftsforslaget foreslår Miljødirektoratet at følgende forordning tas inn i klimakvoteforskriften:

- Commission Implementing Regulation (EU) 2022/388 of 8 March 2022 amending 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 av MR-forordningen)

¹ Se høring: [Forslag til endringer i klimakvoteforskriften - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

Forordningen endrer en rettsakt som allerede er innlemmet i EØS-avtalen, og forordningen vurderes dermed i utgangspunktet som EØS-relevant. Forordningen er antatt å bli tatt inn i EØS-avtalen innen kort tid. Miljødirektoratet informerte i desember 2021 norske kvotepliktige virksomheter om at EU hadde forslaget på høring. Det er på dette tidspunktet ingen mulighet til å påvirke innholdet i forordningen, ettersom forordningen er vedtatt i EU.

Miljødirektoratet foreslår å forskriftsfeste det midlertidige unntaket som innebærer at plikten til å dokumentere oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier angitt i RED II ikke gjelder for biomasse som forbrennes i rapporteringsåret 2022.

Vi foreslår samtidig å opprettholde dokumentasjonskrav for å nulltelle CO₂-utslipp fra forbrenning av flytende biobrensel og biodrivstoff i rapporteringsåret 2022 ved å innføre krav om at den kvotepliktige må dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriterier som følger av produktforskriften kapittel 3. Dette tilsvarer krav tatt inn i kvoteregulverket fra RED I. Alternativt kan den kvotepliktige dokumentere oppfyllelse av bærekrafts- og utslippskriteriene i henhold til RED II for å nulltelle utslipp for rapporteringsåret 2022.

For forbrenning av faste biobrensler og biogass må det som tidligere dokumenteres at biobrenselet består av ren biomasse, for at utslippene skal kunne nulltelles.

3 Hovedinnholdet i regelverksendringene

Forordningen om endring av MR-forordningen åpner for at kompetente myndigheter kan velge å anse bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier i RED II som oppfylt for alle typer biomasse som forbrennes i rapporteringsåret 2022. Dette er lagt inn som et nytt punkt 6 i artikkel 38 i MR-forordningen. Endringsforordningen gjelder for perioden 1. januar 2022—31. desember 2022. Dersom medlemsstatene ikke benytter seg av dette handlingsrommet må oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier i RED II dokumenteres for å kunne nulltelle alle typer biomasse som forbrennes i denne perioden.

Miljødirektoratet foreslår, som nevnt over, å forskriftsfeste det midlertidige unntaket som forordningen åpner for, slik at det vil gjelde for norske kvotepliktige.

I MR-forordningen, og i tilsvarende regelverk gjeldende frem til og med 2021 i EUs kvotesystem, har det vært krav om at utslipp fra forbrenning av flytende biobrensler og biodrivstoff kan nulltelles så fremt det kan dokumenteres at bærekraftskriterier angitt i RED I er oppfylt. For forbrenning av faste biobrensler og biogass har det vært tilstrekkelig å dokumentere at biobrenselet består av ren biomasse for at utslippene skal kunne nulltelles. Kravene er angitt i produktforskriften kapittel 3 og i de kvotepliktige virksomhetenes tillatelser til kvotepliktige utslipp med tilhørende overvåkingsplaner.

Miljødirektoratet vurderer at det ikke er hensiktsmessig å fjerne alle dokumentasjonskrav for nulltelling av utslipp fra forbrenning av biomasse for rapporteringsåret 2022 slik endringsforordningen åpner for, da dette vil kunne føre til økt bruk av ikke-bærekraftig biomasse i 2022. Dette vil også utgjøre en svekkelse av krav sammenlignet med tidligere rapporteringsår. I punkt tre i fortalet til endring av MR-forordningen oppfordrer EU-kommisjonen medlemslandene til å innføre tiltak eller verktøy som hindrer bruk av ikke-bærekraftig biomasse i 2022, dersom landet utsetter kriteriene i RED II.

Vi vurderer at å pålegge norske kvotepliktige å kunne dokumentere at de oppfyller kravene i RED II for å nulltelle utslipp på nåværende tidspunkt kan være vanskelig å gjennomføre, med bakgrunn i at nødvendig veiledningsmateriell, sertifiserings- og tredjepartsordninger mv. til dels ikke er på plass i EU. Å kreve dette av alle de kvotepliktige nå vil stride mot hensikten om en robust og effektiv innfasing av RED II i EUs kvotesystem.

Miljødirektoratet foreslår derfor å opprettholde praksis fra rapporteringsåret 2021 også for rapporteringsåret 2022², ved at norske kvotepliktige virksomheter som benytter biomasse til forbrenning må oppfylle dokumentasjonskravene i sine gjeldende tillatelser eller i henhold til krav i produktforskriften kapittel 3 for å kunne nulltelle utslipp fra slike brensler for rapporteringsåret 2022. På denne måten kan norske kvotepliktige følge en praksis for å nulltelle utslipp fra forbrenning av biomasse som de allerede er kjent med.

Det kan imidlertid være andre sertifiseringsordninger som oppfyller krav til bærekraft etter RED I, og flere av disse ordningene kan ha blitt videreført under RED II. Kvotepliktige som benytter slike ordninger til å dokumentere oppfyllelse av RED II-krav for den biomassen de bruker til forbrenning, kan med bakgrunn i dette antakelig allerede for 2022 legge frem dokumentasjon på at de oppfyller kravene i RED II. RED II er en videreutvikling av bærekraftskriterier som stilles i RED I. Miljødirektoratet foreslår med bakgrunn i dette at kvotepliktige som allerede for rapporteringsåret 2022 kan dokumentere oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier etter RED II, kan nulltelle utslipp fra forbrenning av biomasse.

4 Konsekvenser av forskriftsendringen

Å utsette de strengere dokumentasjonskravene for å nulltelle utslipp fra forbrenning av biomasse til 1. januar 2023, vil innebære at både de positive virkningene av dokumentasjonskravene og de økte økonomiske og administrative byrdene for kvotepliktige virksomheter og andre involverte parter (eksempelvis leverandører, verifikatører og myndigheter), utsettes med ett år³.

Miljødirektoratet foreslår å opprettholde dokumentasjonskrav for å nulltelle utslipp fra forbrenning av biomasse for norske kvotepliktige for rapporteringsåret 2022. Videreføringen av kravene i henhold til RED I legger til rette for at det ikke midlertidig tas i bruk biomasse som kan ha negative virkninger på blant annet avskoging, biomangfold og matproduksjon ved fremstilling, slik at de negative miljøvirkningene av utsettelsen minimeres. Det fremstår ikke uforholdsmessig krevende for virksomhetene å opprettholde denne praksisen.

Videreføringen av krav i henhold til produktforskriften kapittel 3 og i gjeldende tillatelser for rapporteringsåret 2022, vil føre til at Norge stiller strengere krav enn det EU åpner for i sitt endringsforslag. Miljødirektoratet vurderer samtidig at videreføringen av kjente krav for 2022 er enklere for de kvotepliktige å gjennomføre enn om Miljødirektoratet hadde foreslått andre tiltak for å hindre bruk av ikke-bærekraftig biomasse i henhold til forordningens forale punkt tre. Videreføringen av vurderes også som mindre krevende for alle involverte parter enn å oppfylle dokumentasjonskravene til bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene i RED II som i utgangspunktet skulle gjelde i 2022. Miljødirektoratet vurderer at den foreslåtte løsningen

² Se høring: [Forslag til endringer i klimakvoteforskriften - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://hss.miljodirektoratet.no/api/1/publisert/hoering/vedlegg/14923)

³ Se kapittel 2.1.3 om økonomiske og administrative konsekvenser i høringsnotat: <https://hss.miljodirektoratet.no/api/1/publisert/hoering/vedlegg/14923>

balanserer behovet for robust og effektiv innføring av utvidede krav med å hindre bruk av ikke-bærekraftig biomasse for rapporteringsåret 2022.

Dersom mange land velger å fullstendig tilsidesette krav til dokumentasjon for å kunne nulltelle utslipp fra forbrenning av biomasse i 2022, kan Miljødirektoratets forslag føre til at norske aktører står overfor høyere kostnader enn utenlandske aktører for rapporteringsåret 2022. Miljødirektoratet vurderer at risikoen for dette avbøtes naturlig ettersom vi allerede er langt inne i 2022, og at de kvotepliktiges handlingsrom til å kjøpe inn, og forbrenne biomasse med større negative miljø- og samfunnsvirkninger innen utgangen av rapporteringsåret derfor er redusert.

I sum er det krevende å anslå nøyaktig hvordan den foreslåtte forskriftsendringen vil slå ut, men Miljødirektoratet forventer at det ikke vil by på særlige konkurransemessige utfordringer for virksomhetene eller negative miljø- og samfunnsvirkninger. Vi forventer heller ikke at endringen vil påvirke små og store aktører ulikt.

Vi forventer at forskriftsendringen kun i svært begrenset grad påvirker den administrative byrden for virksomhetene, verifikatører og myndigheter.

Miljødirektoratet vurderer med bakgrunn i dette at konsekvensene av den foreslåtte forskriftsendringen er små for alle involverte parter.