

Høring av forslag til endringer i klimakvoteforskriften

Miljødirektoratet foreslår endringer i §§ 1-5a, 1A-2, 2-1a og 2-2a i forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften).

Forslaget gjennomfører fem nye supplerende rettsakter til direktiv 2003/87/EF ("klimakvotedirektivet") og forordning (EU) 2015/757 ("MRV-forordningen") i norsk rett. Rettsaktene er en del av en pakke på totalt åtte rettsakter innen maritim transport i MRV og EUs klimakvotesystem som skal sikre en effektiv og robust inntreden av sektoren i klimakvotesystemet. Rettsaktene gjelder maler for overvåkingsplaner mv., endrede regler for akkreditering og verifikasjon, liste over administrerende myndighet for skipsoperatører, liste over øyer og havner som kan unntas kvoteplikt, og rapporteringsregler for aggregerte utslippsdata. Videre foreslås det et tillegg i § 1-5a knyttet til unntak for kvoteplikt for visse reiser til eller mellom fjerntliggende regioner.

Generelt klargjør rettsaktene innholdet i forpliktelser som følger av allerede vedtatte bestemmelser i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften. Rettsaktene forventes samlet sett å bidra til at utslippsdata som rapporteres er mer nøyaktige og korrekte enn tidligere, sammenlignet med før maritim transport ble innlemmet i EUs klimakvotesystem. Rettsaktene vil gi merkostnader for skipsoperatørene. På grunn av økt tilfang av verifikasjonsoppdrag, kan inntektsgrunnlaget for de akkrediterte verifikatørene øke. I tillegg vil rettsaktene gi økt administrativ byrde for myndighetene ved å følge opp de nye regelverkene. Samlet sett anser vi likevel merkostnadene som følge av disse fem rettsaktene og unntaket for kvoteplikt for visse reiser til eller mellom fjerntliggende regioner, som små for alle involverte parter.

Forslag til endringsforskrift følger vedlagt.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen 23. april 2024.

1. Bakgrunn for forslaget

Norge har deltatt i EUs klimakvotesystem 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 EØS ved at et visst antall kvoter er tilgjengelige i systemet, tilsvarende den mengden CO₂-ekvivalenter som kan slippes ut i henhold til fastsatte klimamål.

EUs klimakvotesystem er rettslig forankret i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet) og en lang rekke utfyllende, underordnede rettsakter. Klimakvotedirektivet er gjennomført i norsk rett i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften.

Den 16. mai 2023 ble rettsaktene direktiv (EU) 2023/959 om endringer i klimakvotedirektivet og forordning (EU) 2023/957 om endringer i forordning (EU) 2015/757 (MRV-forordningen) vedtatt i EU. En sentral endring er at maritim transport inkluderes som en aktivitet som omfattes av EUs klimakvotesystem. Maritim transport ble fra 1. januar 2024 en del av EUs klimakvotesystem, og til sammen åtte supplerende rettsakter til klimakvotedirektivet og MRV-forordningen er vedtatt i EU for å sikre en effektiv og robust inntreden av sektoren i klimakvotesystemet.

I EFTA-landene rakk man kun å innlemme endringsdirektivet, MRV-forordningen og tre av de åtte supplerende rettsaktene i EØS-avtalen og i norsk rett til 1. januar 2024. Det gjenstår dermed å innlemme fem rettsakter knyttet til maritim transport, og for å tilrettelegge for dette foreslår vi i dette forskriftforslaget at følgende fem rettsakter gjennomføres i norsk rett gjennom endringer i klimakvoteforskriften:

- *Commission Implementing Decision (EU) 2024/411 of 30 January 2024 on the list of shipping companies specifying the administering authority in respect of a shipping company in accordance with Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council (Beslutning om liste over administrerende myndighet for skipsoperatører)*
- *Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2917 of 20 October 2023 on the verification activities, accreditation of verifiers and approval of monitoring plans by administering authorities pursuant to Regulation (EU) 2015/757 of the European Parliament and of the Council on the monitoring, reporting and verification of greenhouse gas emissions from maritime transport, and repealing Commission Delegated Regulation (EU) 2016/2072 (Forordning om verifikasjonsaktiviteter, akkreditering av verifikatører og godkjenning av overvåkingsplaner av administrerende myndigheter)*
- *Commission Implementing Regulation (EU) 2023/2449 of 6 November 2023 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2015/757 of the European Parliament and of the Council as regards templates for monitoring plans, emissions reports, partial emissions reports, documents of compliance, and reports at company level, and repealing Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1927 (forordning om maler for overvåkingsplaner, utslippsrapporter og samsvarsdokumenter)*
- *Commission Implementing Decision (EU) 2023/2895 of 19 December 2023 laying down the list of islands and ports referred to in Article 12(3-d) of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and the list of transnational public service contracts or transnational public service obligations referred to in Article 12(3-c) of that Directive (Beslutning om liste over øyer og havner som kvalifiserer til unntak fra kvoteplikten)*
- *Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2849 of 12 October 2023 supplementing Regulation (EU) 2015/757 of the European Parliament and of the Council as regards the rules for reporting and submission of the aggregated emissions data at company level (Forordning om rapporteringsregler for aggregerte utslippsdata på skipsoperatørnivå)*

De fem rettsaktene er vurdert som EØS-relevante og forventes innlemmet i EØS-avtalen i løpet av våren 2024. Rettsaktene er allerede vedtatt i EU, så det er ingen mulighet til å påvirke innholdet i rettsaktene. Av hensyn til likebehandling innad i EUs klimakvotesystem vil det heller ikke være rom for norske tilpasninger eller unntak. Miljødirektoratets forslag til gjennomføring av rettsaktene i norsk rett innebærer derfor en harmonisering med EUs klimakvoteregulering, og ingen særnorske krav.

Videre gjøres et tillegg i § 1-5a knyttet til unntak for kvoteplikt for visse reiser til eller mellom fjerntliggende regioner. Endringen gjennomfører artikkel 12 (3-b) i endringsdirektiv (EU) 2023/959 til EUs klimakvotedirektiv, og foreslås inntatt i klimakvoteforskriften i denne høringen, som en følge av at den ved en inkurie ble utelatt ved forskriftsendringene som trådte i kraft 1. januar 2024.

2. Hovedinnhold i de nye reguleringene fra EU og gjennomføring i klimakvoteforskriften

I det følgende gjennomgår vi hovedinnholdet i de nye rettsaktene fra EU, og viser til hvilke regler de er inntatt i. Rettsaktene supplerer bestemmelser i EUs klimakvotedirektiv og MRV-forordningen, og enkelte av de nye kravene er derfor beskrevet overordnet i høringene av klimakvoteloven og klimakvoteforskriften, som ble lagt ut i 2023. Vi viser derfor til disse høringene når det gjelder overordnede beskrivelser av bestemmelsene i klimakvotedirektivet som er av relevans for rettsaktene omtalt under. Høringene er tilgjengelig her: [Avsluttede høringer fra Miljødirektoratet - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://miljodirektoratet.no)

Felles for innholdet i de nye rettsaktene er at de gjelder maritim transportaktivitet i hhv. MRV- og klimakvoteregulering. Enkelte av rettsaktene retter seg kun mot skipsoperatører med ansvar for skip som er omfattet av både MRV-forordningen og klimakvoteregulering, mens de fleste rettsaktene retter seg også mot skip som kun er rapporteringspliktige inntil videre (dvs. både skip med bruttotonnasje 400-4999, og offshoreskip med bruttotonnasje 5000 eller mer).

Avslutningsvis redegjør vi for innholdet i endringsdirektiv (EU) 2023/959 til klimakvotedirektivet artikkel 12 (3-b) som foreslås gjennomført i klimakvoteforskriften sammen med endringene som knytter seg til de nye rettsaktene.

2.1 Forordning om liste over administrerende myndighet for skipsoperatører

Klimakvotedirektivet ble som beskrevet innledningsvis endret, blant annet for å ta inn maritim transport i EUs klimakvotesystems virkeområde. I direktivet angis det at det skal være ett medlemsland som er ansvarlig for å forvalte hver skipsoperatørs deltakelse i systemet. I henhold til direktivet, så skal enheten i medlemslandet som skal være ansvarlig for maritim transport i MRV og EUs klimakvotesystem utpekes til "administrerende myndighet". Direktivets artikkel 3 gf oppstiller kriterier for allokering til det enkelte medlemsland, og angir samtidig at EU-kommisjonen skal komme med en liste basert på disse kriteriene. Formålet med å innføre en liste over administrerende myndighet og skipsoperatører er å redusere den administrative byrden på skipsoperatører og medlemsland ved å gi informasjon om hvilket medlemsland som skal administrere hvilken skipsoperatør.

Kriteriene for å havne under norsk administrasjon er allerede inntatt i klimavoteforskriften § 1A-2. Beslutning (EU) 2024/411 foreslås gjennomført som nytt første ledd i bestemmelsen, etter mal fra løsningen for luftfart i § 1A-1.

For å etablere listen, har EMSA (European Maritime Safety Agency) utviklet en algoritme for å fordele skipsoperatører på medlemsland. Algoritmen ble brukt i november 2023 for å etablere listen, og dataene i listen er etablert på tilgjengelig informasjon i EUs digitale løsning (Thetis-MRV) og i Safeseanet (Union maritime information and exchange system) på den aktuelle datoen. Algoritmen dekket alle enheter som hadde en konto med minst ett skip registrert på denne kontoen i Thetis-MRV på denne datoen.

Listen gir, av flere grunner, ikke nødvendigvis en oversikt over skipsoperatører som fra og med 1. januar 2024 er omfattet av EUs klimavotesystem. I november 2023 hadde MRV-forordningen andre kriterier for hvem som fyller rollen som skipsoperatør, enn det som er angitt i klimavotereguleringen fra 1. januar 2024. I den grad listen reflekterer en skipsoperatør fra 2023 som ikke lenger innehar en slik rolle i 2024, har listen ikke betydning. Listen tar ikke hensyn til om skipsoperatørene på listen faktisk har hatt maritim transportaktivitet iht. vedlegg 1 i klimavotedirektivet fra 1. januar 2024, som er et vilkår for å være omfattet av EUs klimavotesystem. Ei heller inneholder listen oversikt over skipsoperatører som innehar denne rollen for første gang fra 1. januar 2024 eller senere.

På grunn av at listen er utarbeidet på et ufullstendig grunnlag, så er listens relevans derfor begrenset til å være førende for utvelgelsen av administrerende myndighet for de skipsoperatører som hadde rollen november 2023, og som fortsatt har en slik rolle i dag. For alle skip under dets ansvar, uavhengig av hvor det enkelte skip er flagget, skal skipsoperatøren administreres av medlemslandet på listen. Det er dette som er listens bindende karakter, ikke utvelgelsen av skipsoperatøren som sådan. Oversikt over medlemsland og skipsoperatører er oppført per land i vedlegget til rettsakten, og ifølge listen skal Norge administrere 62 skipsoperatører. Dette tallet er av grunner nevnt over ikke nødvendigvis representativt for det antallet skipsoperatører Norge rent faktisk skal administrere. Det vil først vise seg utover våren og mot sommeren omtrent hvor mange skipsoperatører som skal administreres av Norge.

2.2 Forordning om verifikasjonsaktiviteter, akkreditering av verifikatører og godkjenning av overvåkingsplaner av administrerende myndigheter

MRV-forordningen angir detaljerte regler for overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp fra maritim transport. Som nevnt innledningsvis så ble MRV-forordningen endret ved forordning (EU) 2023/957 i 2023 som en konsekvens av at maritim transport skulle innlemmes i EUs klimavotesystem fra 1. januar 2024. Flere bestemmelser i MRV-forordningen peker videre på at EU-kommisjonen kan vedta supplerende regler til MRV-forordningen, som gjelder blant annet verifikasjon og akkreditering, godkjenning av overvåkingsplaner av administrerende myndigheter mv.

Ved endringene i klimavoteforskriften desember 2023 med virkning fra 1. januar 2024, ble den dagjeldende AV-forordningen for maritim transport, forordning (EU) 2016/2072 om kontrollvirksomhet og akkreditering av kontrollører, inntatt i ny § 2-2a i klimavoteforskriften. Den nye AV-forordningen, forordning (EU) 2023/2917 om verifikasjonsaktiviteter, akkreditering av verifikatører og godkjenning av overvåkingsplaner av administrerende myndigheter (heretter kalt AV-forordningen for maritim

transport), opphever og erstatter den som nå er inntatt i § 2-2a, og det foreslås følgelig å gjøre endringer i § 2-2a.

Endringen får derfor betydning for det regelverket som har vært gjeldende for verifikasjon og akkreditering av verifikatører under MRV-forordningen. Den nye forordningen etablerer både nye regler, samt at den viderefører bestemmelser fra forordning (EU) 2016/2072. Det er også gjort endringer i flere av disse videreførte bestemmelsene, i tillegg til at det gjennomgående er gjort mindre, tekniske endringer som vi ikke redegjør videre for her. Vi redegjør for de mest sentrale endringene i det følgende.

Godkjenning av overvåkingsplaner og endringer i overvåkingsplaner

I MRV-forordningen innføres det plikt for administrerende myndighet til å godkjenne overvåkingsplaner og endringer av disse for skip som faller innenfor virkeområdet til klimavotedirektivet. Med bakgrunn i dette innføres det i AV-forordningen blant annet et nytt kapittel VII, som angir bestemmelser om administrerende myndigheters godkjenning av nye og endrede overvåkingsplaner. Skipsoperatør pålegges her en plikt til å legge frem informasjon som er nødvendig for godkjenning for administrerende myndighet. Skipsoperatøren pålegges også en plikt til å korrigere dersom administrerende myndighet ikke godkjenner en overvåkingsplan eller endringer i denne.

Kapittel II i rettsakten angir bestemmelser om verifikasjonsaktiviteter. Disse er utdypet og utvidet, blant annet slik at den nye informasjonen i overvåkingsplanene angitt i oppdatert MRV-forordning også skal verifiseres. Det angis også bestemmelser om ny informasjon som skal inkluderes i verifikatørs konklusjoner fra vurderingen av overvåkingsplaner. Videre er det gitt anledning til verifikatør om å kunne velge å gjennomføre virtuelt verifikasjonsbesøk og kriterier for når dette kan velges. Muligheten for å gjennomføre forenklet verifikasjon (waiving of site-visit) er strammet inn.

Utslippsrapporter og delvise utslippsrapporter på skipsnivå

Det innføres bestemmelser for verifisering av utslippsrapporter for skip som skifter skipsoperatør i løpet av rapporteringsåret i MRV-forordningen (videre kalt delvise utslippsrapporter). I henhold til MRV-forordningen skal disse utslippsrapportene dekke de samme elementene som utslippsrapporter der skip ikke skifter skipsoperatør, men begrenset til perioden skipet har vært under hver enkelt skipsoperatørs ansvar. Det innføres derfor bestemmelser og formuleringer som skal sikre at delvise utslippsrapporter for skip verifiseres i henhold til de samme reglene som de som gjelder for verifisering av øvrige utslippsrapporter for skip i AV-forordningen for maritim transport.

Videre er en rekke bestemmelser knyttet til verifikasjon av utslippsrapporter og delvise utslippsrapporter utdypet og utvidet, for å legges på samme nivå med reglene i forordning (EU) 2018/2067 (AV-forordningen for andre sektorer som er underlagt EUs klimavotesystem), og for å tilpasses revisjonene i MRV-forordningen. For eksempel innføres det krav om strategisk analyse ved oppstarten av verifikasjoner, bestemmelsen til risikovurderinger er utdypet og utvidet, og det lagt til bestemmelser for at verifikatør skal vurdere om gitte unntak i regelverket er brukt korrekt. Videre er det angitt at virtuelt verifikasjonsbesøk kan gjennomføres og det er angitt kriterier for hvilke tilfeller dette kan velges. Kriteriene for å gjennomføre forenklet verifikasjon er strammet inn, blant annet ved at administrerende myndighet kan komme med innvendinger mot at en verifikatør planlegger forenklet verifikasjon.

Aggregerte utslippsrapporter på skipsoperatørnivå

Artikkel 3ge i klimavotedirektivet angir at administrerende myndighet for en skipsoperatør skal sikre at rapportering av aggregerte utslippsdata på skipsoperatørnivå verifiseres i henhold til verifikasjons- og akkrediteringsreglene fastsatt i MRV-forordningen. På bakgrunn av dette innføres det i rettsaktens

kapittel II en del 3 med utdypende bestemmelser om verifisering av utslippsrapporter aggregert på skipsoperatørnivå. Disse følger trinnene i verifiseringen av utslippsrapporter, men søker å unngå duplisering av verifikasjonsaktivitetene som er gjort for utslippsrapporter på skipsnivå. Mange bestemmelser er også endret gjennomgående slik at aggregerte utslippsrapporter er listet i alle relevante sammenhenger.

Generelle konkretiseringer og utvidelser av bestemmelsene

Bestemmelsene i rettsakten er konkretisert og utvidet på et generelt grunnlag, og spesielt innen krav til kompetanse og internkontrollsystem i verifikasjons- og akkrediteringsaktiviteter.

Bestemmelsene som gjelder verifikatørens kompetanse og internkontrollsystemer for å sikre tilstrekkelig kompetanse er både utdypet og utvidet, og det introduseres blant annet en ny verifikatørfunksjon kalt MRV Lead Auditor. Bestemmelsene om verifikatør sin upartiskhet og uavhengighet fra skipsoperatørene konkretiseres og strammes inn i form av bestemmelser for verifikatørene, men også i form av bestemmelsene om kontroll fra nasjonale akkrediteringsorgan (NAB). Rettsakten detaljerer videre nye rammer i forbindelse med eventuell utkontraktering av verifikasjonsaktiviteter.

Det innføres en rekke nye bestemmelser for nasjonale akkrediteringsorganer, og de eksisterende bestemmelsene detaljeres og utvides. Kravene går i stor grad på kompetanse, internkontrollsystem for å sikre kompetanse, fagfellevurderinger samt medlemslandenes overvåking av, og korrektive tiltak overfor, akkrediteringsorganet. Videre innføres det blant annet nye bestemmelser om akkrediteringsorganets upartiskhet og uavhengighet fra verifikatørene, og om deres dokumentasjon og journalføring av akkrediteringsprosessen, samt tilgjengeliggjøring av informasjon om sine akkrediteringsaktiviteter. I tillegg til overnevnte gjøres flere andre justeringer i bestemmelsene om akkreditering og tilsyn, herunder årlige bedømminger med verifikatører, med hensikt om at rettsaktens bestemmelser skal være på linje med bestemmelsene for de andre bransjene underlagt EUs klimavotesystem, og for å sikre en effektiv forvaltning.

Rettsakten innfører også et nytt kapittel VI, om informasjonsutveksling mellom administrerende myndighet, nasjonale akkrediteringsorgan og verifikatører. Blant annet innføres det bestemmelser om at akkrediteringsorganet skal dele informasjon om deres kommende arbeidsprogram, resultater fra gjennomført akkrediteringsarbeid, hvilke tiltak de har gjennomført på bakgrunn av resultatene med administrerende myndighet og om deres oppfølging av eventuelle klager om verifikatører fra administrerende myndigheter. Det innføres plikt om at verifikatørene sender akkrediteringsorganet informasjon om planlagte verifikasjoner. For administrerende myndighet innføres det plikt om deling av informasjon av typen resultater fra kontroll av overvåkingsplaner, utslippsrapporter og fra tilsyn, samt informasjon om regelverket og relevant veiledningsmaterieell til nasjonalt akkrediteringsorgan.

2.3 Forordning om maler for overvåkingsplaner, utslippsrapporter og samsvarsdokumenter

Med bakgrunn i de mange endringene i MRV-forordningen, så må også de eksisterende malene for overvåkingsplaner, utslippsrapporter, delvise utslippsrapporter, samsvarsdokumenter og utslippsrapporter på skipsoperatørnivå for maritim transport revideres for å tilpasses disse endringene.

Forordning (EU) 2023/2449 oppstiller regler for overvåkingsplaner, utslippsrapporter og samsvarsdokumenter. Forordningen foreslås gjennomført via henvisning i klimavoteforskriften § 2-1a. Rettsakten angir regler for innholdet i disse malene, som er angitt i vedlegg I-IV til rettsakten.

Rettsakten gjelder både for skipsoperatører som kun har forpliktelser i henhold til MRV-regelverket inntil videre, samt skipsoperatører som også er omfattet av EUs klimavotesystem.

Rettsakten har som formål å sikre at dataene som blir rapportert inn under MRV-forordningen blir overvåket, rapportert og verifisert på en standardisert måte i et IT-system. Dette systemet heter Thetis-MRV og er et felleseuropeisk system som skipsoperatører og verifikatører skal benytte ved innsending av elektroniske overvåkingsplaner, utslippsrapporter og annen informasjon.

Rettsakten opphever og erstatter forordning (EU) 2016/1927 som angir regler for maler for overvåkingsplaner, utslippsrapporter og samsvarsdokumenter i henhold til MRV-forordningen.

2.4 Beslutning om liste over øyer og havner som kvalifiserer til unntak fra kvoteplikten

For å sikre forbindelse med spesifikke øyer, oppstiller EUs klimavotedirektiv to typer midlertidige unntak fra plikten til å svare kvoter for maritim transport, angitt i hhv. artikkel 12 (3-d) og (3-c) i direktivet. Ettersom begge unntakene handler om forbindelse, har EU-kommisjonen valgt å nedfelle listene om unntak i hhv. vedlegg 1 og vedlegg 2 i en og samme rettsakt, i beslutning (EU) 2023/2895. Rettsakten er kun aktuell for skipsoperatører med ansvar for skip som faller inn under EUs klimavotesystem.

Da rettsakten omhandler typer av reiser som ikke svarer kvoter, foreslås beslutningen gjennomført via henvisning i klimavoteforskriften § 1-5a, som omhandler omfanget av kvoteplikt for maritim transport. Beslutningen er inntatt i nytt femte ledd.

Nærmere om unntakene for visse typer transport

Unntaket i artikkel 12 (3-d) i klimavotedirektivet angir at EU-kommisjonen, på forespørsel fra medlemslandene, skal etablere en rettsakt. Medlemslandene skal, for de øyene og havnene som er angitt på listen i rettsakten, anse kvoteplikten som oppfylt. Sanksjoner skal dermed ikke gis frem til 31. desember 2030. Dette gjelder reiser som er gjort av passasjerskip, unntatt cruiseskip, og bilferger/"ro-pax". Reisene til disse må foregå mellom en havn på en øy under jurisdiksjonen til et medlemsland med ingen vei- eller jernbanetilknytning med fastlandet og med et innbyggertall på under 200 000 personer (basert på data fra 2022), og en havn under jurisdiksjon til det samme medlemslandet. I tillegg gjelder unntaket når skipet ligger til havn i de havnene som er oppført på listen.

Etter forespørsel fra Danmark, Hellas, Spania, Kroatia, Italia, Malta og Sverige, så er flere havner i disse medlemslandene angitt på listen og kvalifiserer til dette midlertidige unntaket. Disse er oppført i vedlegg 1 til rettsakten. Klima- og miljødepartementet arbeider med å vurdere om det kan være aktuelt å be om unntak for norske havner. Disse havnene vil eventuelt bli lagt til på listen i forbindelse med at listen innlemmes i EØS-avtalen.

Unntaket i artikkel 12 (3-c) i klimavotedirektivet angir at EU-kommisjonen skal etablere en rettsakt, med bakgrunn i en felles forespørsel fra to medlemsland, hvor det ene medlemslandet ikke har landegrensler mot et annet medlemsland og det andre medlemslandet er geografisk nærmest dette medlemslandet. Medlemslandene skal for havnene som er oppgitt i rettsakten, anse at kvoteplikten er oppfylt og ingen sanksjoner skal gis frem til 31. desember 2030. Unntaket gjelder for passasjerskip eller bilferger/"ro-pax skip" som utfører sine reiser som del av en tverrnasjonal offentlig tjeneste eller

en tverrnasjonal forpliktelse til å yte offentlig tjeneste. Reisen må videre knytte de to medlemslandene sammen. I tillegg gjelder unntaket når skipet ligger til havn.

Kypros har ingen landegrense med et annet medlemsland, og Hellas er medlemslandet som er geografisk nærmest Kypros. Etter felles forespørsel fra disse to landene, så vil reiser som utføres i offentlig tjeneste mellom landene anses som å kvalifisere for unntak etter denne bestemmelsen frem til 2030, jf. vedlegg 2 til rettsakten.

EU har signalisert at listen vil oppdateres i 2024

Miljødirektoratet er kjent med at EU arbeider med en revisjon av listen allerede på tidspunktet for når denne høringen finner sted. Det kan antas at endringene vil være av teknisk karakter ved at noen havner kan være fjernet eller lagt til i listen. Miljødirektoratet vil informere utad når oppdatert liste er vedtatt i EU. Når listen er oppdatert og gjennomført i EØS-avtalen, vil det gjøres endringer i henvisningen i bestemmelsen.

2.5 Forordning om rapporteringsregler for aggregerte utslippsdata på selskapsnivå og fastsettelse av utslippstall

Skipsoperatører må fra 2025 rapportere aggregerte utslippsdata på skipsoperatørnivå, for utslipp i foregående rapporteringsår, for alle skipene de er ansvarlig for og som er omfattet av EUs klimakvotesystem. Fra start vil dette omfatte utslipp fra passasjer- og godsskip med bruttotonnasje 5000 eller mer som har havneanløp i EØS. Fra 2028 vil dette også gjelde for offshoreskip med bruttotonnasje 5000 eller mer, for rapporteringsåret 2027. Denne rapporteringsforpliktelsen på skipsoperatørnivå kommer i tillegg til den eksisterende rapporteringen som skal gjøres på enkeltskipsnivå.

Rettsakten forordning (EU) 2023/2849 angir detaljerte regler for hvordan rapporteringen skal gjøres, og hvilken informasjon som må rapporteres. Rapportene skal verifiseres av en akkreditert verifikatør. Videre angir rettsakten regler for situasjoner hvor myndighetene skal fastsette det aggregerte utslippstallet på skipsoperatørnivå, hva myndighetene må foreta seg i denne forbindelse og hvordan informasjonsutveksling vedrørende dette skal foregå.

Rettsakten foreslås gjennomført via henvisning i klimakvoteforskriften § 2-1a, som gjennomfører MRV-forordningen med tilhørende rettsakter.

2.6. Unntak for kvoteplikt for maritim transport fra visse reiser til eller mellom fjerntliggende regioner

For utslipp fra skip som reiser mellom anløpshavner i EØS-området, og utslipp fra skip som ligger i anløpshavn i EØS-området, skal det svares kvoter for 100 prosent av utslippstallet det foregående rapporteringsåret. For utslipp innad i EØS-området er utgangspunktet at det er samsvar mellom utslippstallet og kvoteplikten. For reiser mellom anløpshavner innenfor EØS-området og anløpshavner utenfor EØS-området, skal det imidlertid svares kvoter for 50 prosent av utslippstallet det foregående rapporteringsåret.

Det foreligger likevel unntak til denne hovedregelen, som fremgår av artikkel 12 i klimakvotedirektivet. I andre og tredje ledd oppstilles presiseringer til første ledd. I høringen av endringen til

klimakvoteforskriften viste vi til at klimakvotedirektivet artikkel 12 (3-b) til (3-d) oppstiller ytterligere mulighet for begrensninger i plikten til å svare kvoter enn det som ble foreslått da, og at unntak for dette i regelverket vil følges opp i klimakvoteforskriften dersom det blir aktuelt. Unntak i tråd med artikkel 12 (3-c) og (3-d) foreslås nå som følge av en ny rettsakt, jf. punkt 2.4 overfor.

Artikkel 12 (3-b) kunne og burde imidlertid vært foreslått gjennomført da forskriften ble endret. I henhold til klimakvotedirektivet artikkel 12 (3-b) gjelder det unntak for kvoteplikt inntil 31. desember 2030 for reiser fra skip dersom reisen skjer mellom en havn i en fjerntliggende region av en medlemsstat og en havn lokalisert i samme medlemsstat. Dette inkluderer reiser mellom havner innenfor en fjerntliggende region i samme medlemsstat og reiser mellom havner i fjerntliggende regioner tilhørende den samme medlemsstaten. Tilsvarende gjelder skipets aktiviteter i havn i forbindelse med slike reiser.

Vi foreslår å gjennomføre bestemmelsen som nytt fjerde ledd i § 1-5a om omfang av kvoteplikt for maritim transport.

Med "fjerntliggende regioner" menes regionene Guadeloupe, Fransk Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, Azorene, Madeira og Kanariøyene. Definisjonen av fjerntliggende regioner i klimakvoteforskriften § 1-2 bokstav m vil gjelde tilsvarende.

3. Konsekvenser av forskriftsendringene

I dette kapittelet beskriver vi konsekvenser av nye eller endrede krav og forpliktelser som følger av de nye rettsaktene fra EU som beskrevet i kapittel 2.

Generelt gir rettsaktene innholdsmessige klargjøringer av forpliktelser som følger av allerede vedtatte bestemmelser i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften. Rettsaktene forventes samlet sett å bidra til at utslippsdata som rapporteres er mer nøyaktige og korrekte enn tidligere, sammenlignet med før maritim transport sin inntreden i EUs klimakvotesystem. Dette kan føre til både bedre etterfølgelse av regelverket og at myndighetenes administrative byrder for oppfølging av skipsoperatørene lettes noe.

Deler av konsekvensvurderingene bygger på det som er redegjort for i høringer av endringene i klimakvoteloven og klimakvoteforskriften, ettersom rettsaktene som er gjenstand for denne høringen utdypet flere bestemmelser som allerede er hørt og gjennomført i norsk rett i 2023. Dette gjelder særlig for skip med bruttotonnasje 5000 eller mer, da det for maritim transportaktivitet som omfattes av EUs klimakvotesystem påfølger langt flere konsekvenser både økonomisk og administrativt enn for maritim transport som ikke omfattes av EUs klimakvotesystem, men som likevel skal rapportere i henhold til MRV-forordningen.

Vi gjengir vurderingene våre fra forskriftsarbeidet om at vi forventer at økt byrde vil være mer utfordrende for små skipsoperatører enn den vil være for større skipsoperatører. Byrdeøkningen er ikke nødvendigvis proporsjonal med størrelsen på operatøren. Dette innebærer at små og store operatører kan oppleve en liknende økning i byrden, men at de store operatørene generelt sett vil være bedre rustet til å håndtere den.

Som omtalt i kapittel 1 er det ikke rom for norske tilpasninger eller unntak i regelverket, og konsekvensbeskrivelsene er derfor primært til informasjon. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere ulike måter å gjennomføre regelverket i Norge, og dermed heller ikke til å vurdere ulike innretninger for å maksimere nytte og/eller minimere kostnadene ved regelverket.

3.1 Beslutning om liste over administrerende myndighet for skipsoperatører

Rettsakten inneholder ikke nye krav, men er ment å klargjøre hvilket medlemsland som skal administrere hvilken skipsoperatør. Relevante krav følger av allerede gjeldende regelverk. Formålet med å innføre en liste over administrerende myndighet og skipsoperatører er å redusere den administrative byrden på skipsoperatører og medlemsland.

Som omtalt over kan administrasjonslisten ikke anses som oppdatert og komplett. Den utgjør likevel et utgangspunkt som i noen grad kan redusere arbeidet for skipsoperatører med å identifisere riktig administrerende myndighet. Dette gjelder da særskilt de skipsoperatørene som har hatt ansvar for MRV før 2024, og skal fortsette å ha dette ansvaret videre. Tilsvarende kan det i noen grad redusere arbeidet med å identifisere relevante pliktsubjekter for administrerende myndighet, men dette begrenser seg også til tilfeller hvor skipsoperatørene på listen også vil ha ansvaret for forpliktelsene i klimavoteloven etter 1. januar 2024. Myndighetene må, all den tid listen til en viss grad er utdatert og ikke fullstendig, gjøre mye arbeid for å finne frem til og avgjøre hvilke enheter som skal være skipsoperatør for hhv. MRV- og EU ETS forpliktelsene.

Over tid, ved at EU-kommisjonen oppdaterer listen, forventer vi at innholdet vil forbedres og stemme bedre overens med virkeligheten, og dermed gi en større og nyttigere forenkling enn i første versjon.

3.2 Forordning om verifikasjonsaktiviteter, akkreditering av verifikatører og godkjenning av overvåkingsplaner av administrerende myndigheter

AV-forordningen for maritim transport inneholder en rekke nye og endrede bestemmelser sammenliknet med forordning (EU) 2016/2067 som nå er opphevet i EU. Den nyetablerte AV-forordningen for maritim transport vil gi konsekvenser for en rekke aktører som får nye plikter og krav etter forordningen. Vi forventer imidlertid at konsekvensene blir svært begrenset i Norge, fordi det per dags dato ikke finnes norske verifikasjonsorganer som berøres av regelverket.

Administrerende myndigheter

Nye bestemmelser om informasjonsutveksling med nasjonale akkrediteringsorganer (NAB) vil innebære en noe økt byrde for administrerende myndighet i form av rapportering til både norsk og utenlandske NAB-er, gjennomgang av rapporter fra NAB-er, kontaktmøter og eventuelt annen type kommunikasjon.

Verifikasjonsorgan

For øyeblikket er ingen norske verifikasjonsorganer akkreditert for verifikasjonstjenester rettet mot maritime transportaktiviteter.

Endringene medfører noe økning i omfanget av informasjon som skal verifiseres for overvåkingsplaner og utslippsrapporter, og hver verifikasjon kan bli noe mer omfattende, med nye krav til strategisk vurdering, mer som skal inngå i risikovurderingene, og mer informasjon som skal vurderes. Strengere krav til kompetanse, uavhengighet og rutiner og internkontrollsystem kan også medføre en midlertidig økt belastning dersom verifikasjonsorganene ikke allerede har dette på plass.

Nasjonale akkrediteringsorganer (NAB)

Nasjonale akkrediteringsorganer vil kunne oppleve en høy midlertidig belastning i begynnelsen av 2024 da alle verifikasjonsorganer som nå gjennomfører verifikasjonsaktiviteter etter MRV-forordningen og forordning (EU) 2016/2072 har behov for å re-akkreditere seg for å kunne gjennomføre verifikasjonsaktiviteter etter den nye rettsakten, den oppdaterte MRV-forordningen og klimavotedirektivet. For øyeblikket har ikke det norske nasjonale akkrediteringsorganet, Norsk Akkreditering, akkreditert noen verifikasjonsorganer for verifikasjonstjenester rettet mot maritime transportaktiviteter, og de vil dermed ikke oppleve denne konsekvensen.

Rettsakten angir videre plikter som blant annet å sikre intern kompetanse, internkontrollsystem og journalføring av informasjon som vil kunne øke belastningen marginalt dersom akkrediteringsorganene ikke allerede har dette på plass. Vi forventer at nasjonale akkrediteringsorganer allerede har en innarbeidet praksis med informasjonsutveksling med nasjonale myndigheter på grunn av at svært like krav til informasjonsutveksling allerede er gjeldende i forbindelse med EUs klimavotesystem for anlegg og luftfart. Endringene vil likevel kunne øke den administrative byrden for enkelte NAB-er dersom det blir høyere hyppighet av utenlandske verifikasjonstjenester mellom medlemsland, og dermed nødvendig for NAB-ene å ha informasjonsutveksling med flere medlemsland.

Skipsoperatører

Vi forventer at skipsoperatørene vil oppleve en marginal økning i økonomiske og administrative kostnader forbundet med krav til mer informasjon i overvåkingsplaner og utslippsrapporter, og noe mer omfattende verifikasjoner.

3.3 Forordning om maler for overvåkingsplaner, utslippsrapporter og samsvarsdokumenter

Denne rettsakten angir kun hvordan kravene som er fastsatt i MRV-forordningen teknisk skal gjennomføres i maler og IT-systemet Thetis-MRV. I seg selv vil derfor ikke rettsakten gi merkostnader for de berørte aktørene, og vi forventer at det vil være forenkling for alle parter at det er etablert felles maler i EU i et IT-system.

Skipsoperatører, verifikatører og myndigheter som er lite kjent med MRV-forordningen og/eller EUs klimavotesystem vil likevel få en midlertidig administrativ byrde ved å sette seg inn i, forstå og effektivt navigere gjennom den felleseuropeiske overvåkings- og rapporteringsportalen nå som denne endres.

3.4 Beslutning om liste over øyer og havner som kvalifiserer til unntak fra kvoteplikten

Vi forventer at rettsakten vil få svært begrensede konsekvenser for norske myndigheter og aktører, da rettsakten gjelder øyer og havner i EU og det er forventet at reisene vil foregå med skip som vil høre til skipsoperatører som er registrert i de aktuelle medlemslandene som har øyer og havner på listen. Det kan teoretisk sett bli aktuelt at Norge også administrerer skipsoperatører med skip som opererer på de aktuelle strekningene, men dette er inntil videre ukjent.

Skipsoperatører med skip som reiser på strekninger som iht. den nye rettsakten kan få unntak fra kvoteplikt frem til 31. desember 2030, trenger ikke svare kvoter for utslippene som er omfattet av unntaket frem til denne datoen.

Rettsakten øker omfanget av informasjon som skal verifiseres i den aggregerte utslippsrapporten på skipsoperatørnivå litt, og kan derfor gi noe merarbeid for verifikatør og for skipsoperatør. For verifikatørene vil dette bety at de kan ta betalt for mer arbeid, og for skipsoperatørene antar vi at utgiftene langt på vei oppveies med tanke på at kvoter ikke vil leveres inn til oppgjør for utslippet som må verifiseres, og dermed gir en besparelse.

3.5 Forordning om rapporteringsregler for aggregerte utslippsdata på skipsoperatørnivå og fastsettelse av utslippstall

Miljødirektoratet må kontrollere at skipsoperatørene overholder kravene. For å kontrollere det aggregerte utslippstallet for skipsoperatører må Miljødirektoratet ha oversikt over hvilke skip som tilhører hver skipsoperatør i rapporteringsperioden, og utslipp fra disse. For å kontrollere utslipp per skip, må myndighetene ha tilgang til pålitelige og oppdaterte data om skipenes aktivitet og drivstofforbruk. Dette vil kreve nye systemer og ressurser. Når myndighetene har ressurser og effektive løsninger for å beregne utslipp på enkeltskipnivå, vil dette forenkle prosessen med å kontrollere de samlede utslippene fra skipsoperatører.

Skipsoperatører som allerede har innført effektive systemer for overvåking og rapportering av utslipp, vil sannsynligvis ikke i særlig grad få økte økonomiske og administrative kostnader på grunn av denne rettsakten. For skipsoperatører som ikke har slike systemer på plass kan kravene likevel føre til noe økte kostnader.

Skipsoperatørene vil få merkostnader til innkjøp av verifikasjonstjenester, ettersom den aggregerte rapporteringen på skipsoperatørnivå også skal verifiseres. I en overgangsperiode kan kapasitetsbegrensninger hos de akkrediterte verifikatørene gjøre det krevende for skipsoperatørene å få kjøpt verifikasjonstjenester på kort sikt.

3.6. Unntak for kvoteplikt for maritim transport fra visse reiser til eller mellom fjerntliggende regioner

Det er ukjent for Miljødirektoratet om Norge kommer til å administrere skipsoperatører som har ansvar for skip som vil treffes av unntaket. Fordi unntakene gjelder reiser til fjerntliggende regioner tilhørende andre land, tror vi at unntaket i liten grad vil berøre norske aktører, men vi utelukker ikke at norske aktører kan ha denne typen reisevirksomhet.

For skipsoperatører som eventuelt treffes av unntaket, vil det være en besparelse å slippe å levere inn kvoter til oppgjør for utslipp på disse reisene frem til 31. desember 2030, og vi forventer at besparelsen mer enn veier opp for eventuelt administrativt merarbeid i forbindelse med utslippsrapporteringen.

4. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Regelverket reiser ingen prinsipielle spørsmål.

Fordi rettsaktene vi omtaler i dette høringsnotatet er en del av en større pakke rettsakter for maritim transport i MRV og EUs klimakvotesystem, forventer vi at disse fem supplerende rettsaktene til dels gjennomføres samtidig med tidligere utredet regelverk på området. Vi vurderer derfor at tilpasningene til nytt regelverk – både for de regulerte og for myndighetene – i stor grad sammenfaller med øvrig og tilnærmet samtidig regelverksarbeid. Vi forventer at det er nyttig for alle involverte å se rettsaktene på tvers, og dra nytte av erfaringer fra tidligere prosesser for å gjøre denne gjennomføringen så lite krevende som mulig.

Det vil likevel være behov for at både myndighetene og de regulerte setter av tilstrekkelige ressurser til å sette seg inn i og å forstå regelverket innen fristene, slik at de regulerte kan etterleve det, og myndighetene kan forvalte, følge opp og veilede.