



STORTINGET

Innst. 527 L

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 104 L (2024–2025)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i klimavoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimavotesystem m.m.)

Til Stortinget

Sammendrag

Klima- og miljødepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimavoteloven).

Lovforslaget skal gi hjemmel til å fullføre den nasjonale gjennomføringen av EUs nye klimavotesystem for klimagassutslipp fra forbrenning av brensel i veitransport, bygg og andre utvalgte sektorer (ETS2) i Norge.

De økonomiske og administrative konsekvensene er omtalt i proposisjonens kapittel 4.

Komiteens behandling

Komiteen avholdt høring om Prop. 104 L (2024–2025) den 12. mai 2025. Opptak av høringen er tilgjengelig på sakens side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Mani Hussaini, lederen Ingvild Kjerkol, Stein Erik Lauvås, Linda Monsen Merkesdal og Sigurd Kvammen Rafaelsen,

fra Høyre, Jan Tore Sanner, Michael Tetzschner, Bård Ludvig Thorheim og Ove Trellevik, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, Lisa Marie Ness Klungland og Gro-Anita Mykjåland, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Marius Arion Nilsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Rødt, Sofie Marhaug, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at Prop. 104 L (2024–2025) Endringer i klimavoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimavotesystem m.m.) søker hjemmel til å fullføre den nasjonale gjennomføringen av EUs nye klimavotesystem for klimagassutslipp fra forbrenning av brensel i veitransport, bygg og andre utvalgte sektorer (ETS2) i Norge.

Komiteen viser videre til at klimavotelovens virkeområde foreslås utvidet til å gjelde aktivitetene og pliktsubjektene som omfattes av ETS2. Ut over dette foreslås blant annet endringer for å gjøre klimavotelovens generelle regler for tilsyn, forvaltningstiltak og sanksjoner gjeldende også for ETS2.

Komiteen påpeker at regelverket for ETS2 allerede gradvis er tatt inn i norsk rett basert på frister som følger av klimavotedirektivet for når de ulike delene av regelverket skal være operative. De delene av ETS2 som begynte å gjelde først, i 2024 og 2025, er allerede gjennomført i norsk rett.

Komiteen trekker frem at ETS2 ble opprettet som en følge av at EU i desember 2020 besluttet å forsterke sitt klimamål for 2030. ETS2 skal gjelde parallelt med det eksisterende klimavotesystemet for industri, kraftproduksjon, luftfart og skipsfart. ETS2 ble lagt frem som en del av regelverkspakken Klar for 55 i 2021. Denne

pakken er forankret i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet) og flere underordnede rettsakter. Endringene i klimakvotedirektivet som følge av Klar for 55-pakken ble innlemmet i EØS-avtalen i desember 2023.

Komiteen viser til at formålet med ETS2 er å innføre en felleseuropeisk minstepris på utslipp fra omfattede sektorer, som kan bidra til å redusere lands utslipp under innsatsfordelingsforordningen. Karbonprisen som følge av ETS2 er ment å bidra til at det etableres markedsinsentiver for investeringer i oppgraderinger av bygg- og transportsektoren, og som bidrag til å redusere utslippene fra disse sektorene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, støtter at klimakvoteloven blir oppdatert og får utvidet sitt virkeområde, slik at det blir hjemmel for å fullføre den nasjonale gjennomføringen av de nærmere reglene i klimakvotedirektivet om ETS2. Norge har deltatt i EUs klimakvotesystem gjennom EØS-avtalen siden 2008, og endringene i klimakvotedirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2023.

Flertallet vil understreke EØS-avtalens avgjørende betydning for norsk økonomi og næringsliv, og at det er av stor betydning at Norge opprettholder sine forpliktelser i avtalen. Å følge opp gjennomføring av EUs klimakvotesystem, herunder det nye ETS2-regelverket, sikrer at norske bedrifter konkurrerer på like vilkår med selskaper i EU, og bidrar til å styrke lønnsomheten i grønne investeringer.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt mener at virkemidlene som benyttes i klimapolitikken, må ivareta hensynet til en geografisk og sosialt rettferdig omstilling, og vil understreke at økt prising av utslipp kun er ett virkemiddel for å oppnå utslippsreduksjoner i økonomien. Disse medlemmer mener dette hensynet ikke er tilstrekkelig ivaretatt av regjeringen i denne saken.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen i proposisjonen skriver:

«Tar man utgangspunkt i de høyeste prisanslagene med en kvotepris på 200 2020-euro vil dette gi en økning i brenselpris på 7,49 kr/liter diesel og 6,54 kr/liter bensin i hele EU/EØS-området, slik regelverket foreligger nå. Den norske generelle CO₂-avgiften på mineralolje og bensin i 2025 er til sammenlikning på henholdsvis 3,79 og 3,25 kroner per liter.»

Disse medlemmer påpeker at norske myndigheter har et nasjonalt handlingsrom innenfor regelverket som kan gi Norge unntak fra kvoteplikten for årene

2027–2030 dersom utslippsprisingen for sektorene allerede overgår kvoteprisen. Disse medlemmer påpeker videre at regjeringen i proposisjonen skriver at den ennå ikke har tatt stilling til om Norge vil notifisere muligheten til å gi unntak fra brenseloperatørens kvoteplikt i ETS2 for årene 2027–2030. Regjeringen har heller ikke signalisert om den vil kompensere berørte sektorer med en reduksjon i CO₂-avgiften tilsvarende kvoteprisen innenfor det nye markedet. Disse medlemmer støtter ikke at norsk veitrafikk skal pålegges en ytterligere utslippskostnad ut over allerede vedtatte nivåer, og mener det ikke er forsvarlig å vedta regjeringens foreslåtte utvidelse av klimakvoteloven før rammene rundt de fremtidige utslippskostnadene for berørte sektorer er tydelig avklart. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn ikke støtte lovforslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at en realistisk klima- og miljøpolitikk med realistiske målsettinger, fri fra symbolske tiltak, vil tjene både norsk økonomi og verdens globale klima best. Videre fremholdes det at en fornuftig og målrettet politikk, basert på kost-nytteprinsippet, vil gi størst effekt for verdens klima.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at kost-nytte-prinsippet ivaretas ved bruk av klimakvoter, da det i mange tilfeller vil være mer kostnadseffektivt å kutte utslipp i andre land. Disse medlemmer vil advare mot politikk og målsettinger som medfører stort behov for kvotekjøp. Disse medlemmer mener at det ikke vil være et like stort behov for kvotekjøp med Fremskrittspartiets klimapolitikk.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at det er bred tverrpolitisk enighet om Norges fortsatte deltakelse i EUs kvotesystem for bedrifter. Den opprinnelige kvoteordningen (ETS1) er betraktet som et av hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Like fullt er det noen problematiske sider ved dette systemet.

Disse medlemmer viser til at Miljødirektoratet i publikasjonen «Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2025» på side 19 skriver følgende:

«Denne innretningen er både attraktiv og utfordrende. Det attraktive er at handel med klimakvoter gjør at utslippsreduksjonene skjer der det koster de kvotepiktige aktørene minst å gjennomføre klimatiltak. Norske industrivirksomheter har kunnet kjøpe rimelige ETS-kvoter i stedet for å ta de milliardinvesteringene som må til for å redusere store punktutslipp i Norge. Norge oppfylte sitt 2020-mål under Klimakonvensjonen om å redusere utslipp tilsvarende 30 prosent av nasjonale utslipp i 1990. Dette er til tross for at de nasjonale utslippene i 2020 bare ble redusert med 3,6 prosent sammenlignet med 1990. Gjennom EUs kvotesystem ble utslippsreduksjoner i Europa inkludert i Norges

måloppnåelse. Utfordringen ligger i Norges tilnærming til EUs kvotesystem. Det har vært et gjennomgangstema i norsk politikk at kvotesystemet skal 'stå alene' som virkemiddel for de sektorene som er omfattet av kvotesystemet.»

Disse medlemmer viser videre til utredningen fra Klimautvalget 2050, NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp, side 205, som påpekte at:

«Dersom Norge venter med kutte kvotepliktige utslipp til kuttene er kostnadseffektive i en europeisk sammenheng, kan Norge risikere at en stor del av kuttene må tas tett på 2050. Det kan gi høye omstillingskostnader over en kort periode. Dette kan være en god grunn for ytterligere virkemiddelbruk rettet mot de kvotepliktige utslippene slik at omstillingen intensiveres allerede nå.»

Disse medlemmer viser til at disse perspektivene må få tydeligere plass frem mot 2027, når ETS2 blir operasjonelt. Dette gjelder også i høyeste grad Norges nåværende tilnærming til ETS1. At Norge brukte EUs kvotesystem for å oppnå 2020-målene, er kritikkverdig og bør ikke sette standarden for oppnåelse av hverken 2030- eller 2035-målet. Samtidig vil, slik både Miljødirektoratet og Klimautvalget peker på, karbonprising aldri være tilstrekkelig som klimapolitisk virkemiddel alene. Dette gjelder særlig et så teknisk og markedsbasert system som EUs kvotehandel, hvor selve prisingen av utslipp påvirkes av markedsfaktorer utenfor politisk kontroll.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i klimakvoteloven (utvidet virkeområde – nytt klimakvotesystem m.m.)

I

I lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

Formålet med denne loven er å begrense *utslipp* av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet, på en kostnadseffektiv måte gjennom å overvåke og rapporte-

re *utslipp* og å delta i internasjonale systemer for utslippsreduksjoner.

§ 2 a skal lyde:

§ 2 a (*definisjoner*)

Med anleggsoperatør menes den som drifter eller kontrollerer et anlegg med aktiviteter som omfattes av § 3, eller den som etter norsk rett har avgjørende økonomisk innflytelse på den tekniske driften av anlegget.

Med *luftfartøysoperatør* menes den som drifter et luftfartøy hvor det utføres luftfartsaktiviteter som omfattes av §§ 3 eller 3 a, eller eieren av luftfartøyet hvis den som drifter fartøyet, er ukjent eller ikke identifisert av eieren.

Med skipsoperatør menes eier av skip med aktivitet som omfattes av §§ 3 eller 3 a, eller enhver annen organisasjon eller person som har overtatt ansvaret for den tekniske driften av skipet fra eieren, og som er opplyst å være driftsansvarlig i skipets sikkerhetsstyringssertifikat, jf. skipssikkerhetsloven § 7 tredje ledd bokstav b.

Med *brenseloperatør* menes enhver fysisk eller juridisk person som utfører aktiviteten tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk som omfattes av § 3.

Med operatør menes anleggsoperatør, *luftfartøysoperatør*, *skipsoperatør* og *brenseloperatør*.

§ 3 første og andre ledd skal lyde:

Loven gjelder følgende aktiviteter som er omfattet av EUs klimakvotesystem:

- aktiviteter i anlegg, luftfart og maritim transport
- tilgjengeliggjøring av brensel for forbruk.

Kongen kan gi forskrift om hvilke aktiviteter, *aktører* og utslipp av gasser og partikler som kan påvirke klimaet, som helt eller delvis er omfattet av loven.

§ 3 nåværende andre ledd blir tredje ledd.

§ 3 nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd og skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om hvilke *luftfartøysoperatører* og *skipsoperatører* som skal forholde seg til norske administrerende myndigheter.

§ 4 a skal lyde:

§ 4 a (*tillatelse og krav til godkjent overvåkingsplan*)

For anlegg som omfattes av forurensningsloven, og for *brenseloperatører*, kreves tillatelse etter forurensningsloven § 11. For *luftfartøysoperatører* og *skipsoperatører* som har kvotepliktige utslipp, kreves en plan for overvåking av utslipps- og aktivitetsdata som er godkjent av klimakvotemyndigheten.

§ 11 andre og tredje ledd skal lyde:

Kongen utpeker en ansvarlig myndighet for opprettelse og drift av *klimakvoteregisteret*. Kongen kan gi forskrift om utformingen og driften av *klimakvoteregiste-*

ret. Dette omfatter bestemmelser som innskrenker adgangen til å overføre kvoter, dersom dette er nødvendig i henhold til Norges folkerettslige forpliktelser.

Offentlige myndigheter har rett til å få tilgang til opplysninger fra *klimakvoteregisteret* i den utstrekning dette er nødvendig for å fremme deres oppgaver i eller i medhold av lov.

§ 12 første ledd skal lyde:

En operatør med ansvar for kvotepliktige utslipp skal hvert år overføre et antall kvoter som svarer til kvoteplikten etter § 4, til en nærmere angitt oppgjørskonto i *klimakvoteregisteret*. For anleggs-, luftfartøys- og skipsoperatører er den årlige oppgjørfristen 30. september. For brenseloperatører er den årlige oppgjørfristen 31. mai.

§ 12 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal anleggs-, luftfartøys- og skipsoperatører innen 1. oktober og brenseloperatører innen 1. juni året etter at oppgjøret skulle ha funnet sted, plassere kvoter på den angitte oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året.

§ 14 skal lyde:

§ 14 (*overvåking og rapportering*)

Operatøren skal hvert år innen en frist fastsatt av klimakvotemyndigheten rapportere foregående års *utslipp* til klimakvotemyndigheten.

Kongen kan gi *forskrift* eller treffe enkeltvedtak om overvåking og rapportering, blant annet om hva som skal *rapporteres*, *hvordan* utslippene skal beregnes eller måles og om *overvåking og rapportering av effektene på klimaet fra utslipp av gasser og andre partikler som kan påvirke klimaet*.

§ 15 første ledd første punktum skal lyde:

Klimakvotemyndigheten skal kontrollere *rapportering* etter § 14.

§ 17 skal lyde:

§ 17 (*suspensjon av retten til å overføre kvoter*)

Dersom en anleggs-, luftfartøys- eller skipsoperatør ikke innen 31. mars, eller en brenseloperatør ikke innen 30. april, det enkelte år har rapportert sine utslipp i henhold til bestemmelsene gitt i eller i medhold av § 14, skal klimakvotemyndigheten suspendere vedkomme fra retten til å overføre kvoter i *klimakvoteregisteret* fram til tilfredsstillende rapportering foreligger.

II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 3. juni 2025

Ingvild Kjerkol

leder

Mani Hussaini

ordfører