

Til: Miljødirektoratet

21.09.2026

Høringsinnspill fra Offshore Norge - forslag til revisjon av EUs kvotesystem etter 2030

Offshore Norge viser til Miljødirektoratets høring 2026/5797 om EU-kommisjonens forslag til endringer i EUs klimakvotedirektiv og setter pris på muligheten til å gi innspill til norske myndigheters videre arbeid med forslaget.

Offshore Norge støtter et markedsbasert, regelstyrt og teknologinøytralt kvotesystem som gir kostnadseffektive utslippsreduksjoner, forutsigbarhet for langsiktige investeringer og like konkurransevilkår. Vi anser det som positivt at Kommisjonens forslag inneholder flere elementer som kan styrke EU ETS som motor for kostnadseffektiv avkarbonisering: en mer gradvis kvotebane, en markedsstabilitetsreserve tilpasset et mindre marked, videreføring av vederlagsfri tildeling, nye finansieringsinstrumenter, permanent karbonfjerning og forenklet maritim rapportering.

Offshore Norge støtter også kravet om at minst 50 % av inntektene fra salg av kvoter skal benyttes til avkarbonisering i prioriterte deler av kvotepliktige sektorer, herunder elektrifisering, energieffektivisering, CCS, CO₂-infrastruktur og maritime lavutslippstiltak. Selv om budsjettspørsmål faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, bør Norge følge opp dette forslaget på egnet vis, og invitere berørte aktører til å gi innspill på den planlagte bruken av inntektene. Norge bør spesielt følge prinsippet om at en større andel av total finansiell støtte til klimatiltak bør tilflyte sektorer som kan levere store utslippsreduksjoner med lave tiltakskostnader.

Offshore Norge ber særskilt om at norske myndigheter i sitt innspill til EU ber om likebehandling i EØS, herunder reell tilgang til ETS-finansierte virkemidler for norske bedrifter. Ordlyd som avgrenser investeringer, støtte, drivstoff, teknologi, finansinstitusjoner og permanente karbonfjerninger til «EU» eller «Unionen», må tilpasses slik at norske aktører og prosjekter omfattes på like vilkår.

Effekten for norsk offshoreindustri avhenger imidlertid i stor grad av EØS-tilpasningene og av utfyllende regler (delegerte og gjennomførende rettsakter) som ennå ikke foreligger. Offshore Norge ber om at Miljødirektoratet og øvrige norske myndigheter involverer berørte næringer tidlig i arbeidet med tilpasninger og utfyllende EU/nasjonalt regelverk, og at norske myndigheter gjennomfører en samlet konsekvensvurdering før regelverket innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett.

Offshore Norge og våre medlemsbedrifter stiller gjerne til disposisjon for videre dialog og for å bidra med data om installasjoner, fartøy, investeringsplaner og aktuelle utslippsreducerende prosjekter.

For merknader knyttet til utvidelsen av EU ETS til maritime fartøy mellom 400 og 5000 bruttotonn og Kommisjonens forslag til endringer i MRV-forordningen og FuelEU Maritime-forordningen (COM (2026) 620) henvises det til Offshore Norges eget høringssvar på dette.

Offshore Norges hovedanbefalinger

1. Direktivet bør eksplisitt sikre at norske og europeiske bedrifter likebehandles. Med Kommisjonens forslag er likebehandling, med noen unntak, betinget nødvendige tilpasninger ved innlemmelse i EØS avtalen. Dette skaper usikkerhet for investeringer.
2. De nye vilkårene for vederlagsfri tildeling av kvoter bør tas ut av direktivet. Vilårene er i motstrid med intensjonen og medfører vesentlig usikkerhet for investeringer, ekstra administrativ byrde, og gir uforholdsmessige konkurranseulempes til anlegg med kort gjenværende levetid og tiltak med lange ledetider.
3. Direktivets integrering av permanent karbonfjerning bør gi forutsigbarhet til markedsaktører og ikke begrense markedet for karbonfjerning. «Domestic permanent carbon removals» må omfatte karbonfjerningsverdikjeder i hele EØS. Videre bør ikke antall kvoter som Kommisjonen kan selge for innkjøp av karbonfjerningskreditter avkortes. Til slutt bør ikke muligheten for å benytte karbonfjerningskreditter til å redusere kvoteforpliktelse begrenses til egne utslipp, men tillate kjøp av BioCCS og DACCS karbonfjerningskreditter.
4. Reglene for fastsettelse av kompetent myndighet for CO₂ transportinfrastruktur bør forenkles slik at transportaktøren¹ har én kompetent myndighet å forholde seg til for både utslippstillatelse og rapportering av utslipp.

Vi ber også norske myndigheter og Kommisjonen vurdere tiltak som kan forenkle selskapenes forpliktelser under EU ETS, uten å påvirke intensjonen eller måloppnåelsen på en negativ måte. Eksempler på tiltak som bør vurderes er:

- a) Automatisering av rapporterings-, verifikasjons- og godkjenningssprosesser gjennom digitale verktøy, støttet av standardiserte definisjoner, enheter og grenser.
- b) Delegere kompetent nasjonal myndighet og verifikatør større reell makt til å gi dispensasjoner. Eksempler er digitale besøk i forbindelse med verifikasjoner, unntak fra krav til usikkerhetsgrenser for måling av marginale kildestrømmer, og forenklet rapportering ved for eksempel innkjøp av oppdrag med marginale utslipp.

¹ Den som har det operative ansvaret for en komponent i CO₂-transportinfrastrukturen.

Likebehandling

Forslagene er merket som EØS-relevant, og fortalen til COM (2026) 616 viser flere steder til at kvotetaket og integreringen av permanent karbonfjerning skal ta hensyn til utslipp i EØS/EFTA. Samtidig brukes gjennomgående begreper som «within the Union», «Invest in EU decarbonisation plan», «domestic permanent carbon removals», «EU-authorised financial institution» og produkter «produced in the Union». Denne ordlyden medfører at likebehandling av norske og europeiske bedrifter blir betinget nødvendige tilpasninger ved innlemmelse i EØS-avtalen. Derimot er direktivet eksplisitt på at ordningene for støtte til produksjon av bærekraftige drivstoff for maritim sektor og luftfart også omfatter produksjon av slike drivstoff i hele EØS-området.

Et felles virkeområde og like regler reduserer risikoen for at utslipp eller investeringer flyttes mellom land uten en reell klimaeffekt. Felles regler er også nødvendig for konsistent bokføring av internasjonale kreditter og permanente karbonfjerninger og for å unngå dobbelttelling. Manglende eller forsinkede EØS-tilpasninger kan stille norske installasjoner, rederier, drivstoffprodusenter, verft, CO₂-transportører og -lagringsprosjekter svakere enn tilsvarende aktører i EU. Norske myndigheter bør prioritere likeverdig EØS-deltakelse og starte arbeidet med nødvendige EØS-tilpasninger før EU-regelverket er endelig vedtatt.

Det er uklart om og på hvilke vilkår EØS/EFTA-prosjekter får tilgang til å søke finansiering gjennom Innovasjonsfondet, investeringsforsterkeren, den industrielle avkarboniseringsbanken og dens kobling til European Competitiveness Fund. Krav om EU-etablert prosjekt, EU-autorisert garantiutsteder og EU-produsert teknologi må tilpasses. Norske myndigheter bør arbeide for full og samtidig tilgang for EØS-prosjekter til alle ETS-finansierte ordninger. Tildelingskriteriene bør være teknologinøytrale, transparente og tilpasset prosjekter med lang utviklings- og tillatelsestid. Garanti- og ferdigstillelseskrav må være forholdsmessige og ikke stenge ute mindre aktører.

Norske myndigheter må også avklare Parisavtalebokføringen. Norge deltar i EU-regelverket, men har et eget klimamål under Parisavtalen. Det må avklares hvordan sentralt innkjøpte internasjonale kreditter og permanente karbonfjerninger bokføres når kvotetaket også omfatter norske utslipp. Norske prosjekter, produksjon og investeringer må regnes som henholdsvis EØS-prosjekter, EØS-produksjon og investeringer i EØS for alle relevante vilkår. Rettigheter og plikter bør tre i kraft samtidig i Norge og EU så langt det er rettslig og praktisk mulig.

Vederlagsfri tildeling av kvoter

Offshore Norge støtter videreføring av vederlagsfri tildeling av kvoter, ettersom det vil være et vedvarende behov for å beskytte konkurranseutsatte sektorer. Dette gjelder også for CBAM-sektorer, ettersom det ennå ikke er demonstrert at CBAM gir full og varig beskyttelse mot karbonlekkasje.

Vi er imidlertid sterkt bekymret for konsekvensene av den foreslåtte modellen der videre tildeling av vederlagsfrie kvoter etter 2030 blir betinget en femårig plan for investeringer i klimatiltak. Det kreves også at planen skal resultere i vesentlige utslippsreduksjoner innenfor den gjeldende femårsperioden. Offshore Norge anser at dette investeringskravet endrer premissene for tildeling av vederlagsfrie kvoter fundamentalt, og binder opp kapital som betydelig reduserer effekten av ordningen.

Tildeling av vederlagsfrie kvoter er allerede basert på eksponering for karbonlekkasje, referanseverdiytelse, verifiserte aktivitetsnivåer og full etterlevelse av ETS-regelverket, og dermed allerede underlagt strenge kvalifikasjonskriterier. Videre er ETS-operatører fortsatt fullt eksponert for hele karbonprissignalet, noe som allerede gir et sterkt økonomisk insentiv til å forbedre effektiviteten og redusere utslipp. Eksisterende betingelseskrav har medført betydelige etterlevels- og administrative forpliktelser uten å påvise klar merverdi for avkarbonisering. Å legge til ytterligere vilkår vil endre konseptet med tildeling av vederlagsfrie kvoter til å bli en kompleks og usikker investeringsmekanisme.

Kommisjonens forslag antar implisitt at mulighet for å motta vederlagsfrie kvoter medfører at selskap alltid kan foreta bedriftsøkonomisk lønnsomme investeringer i klimatiltak. Dette ligger bak Kommisjonens vurdering av at betingelsene for vederlagsfri tildeling av kvoter vil utløse investeringer i størrelsesorden 140 M€ i perioden 2031-2040. Utsiktene til å motta vederlagsfrie kvoter vil imidlertid ikke alltid være nok til å gjøre relevante investeringer lønnsomme. Resultatet blir at selskapene i stedet mister (deler av) de vederlagsfrie kvotene.

Kravet til en femårig plan som skal levere vesentlige utslippsreduksjoner i den aktuelle femårsperioden skaper også betydelig usikkerhet og ekstra administrativ byrde for aktører, og kan være konkurransevridende. Tiltak som elektrifisering, CCS, og energieffektivisering kan ha lange ledetider og være avhengig av nettilknytning, krafttilgang, transport- og lagringskapasitet og offentlige tillatelser. I tillegg er ofte tidshorisonten for investeringsbeslutninger i felles kraft-, hydrogen- eller CO₂-infrastruktur usikker i et tidlig, umodent marked. En femårsfrist til å oppnå vesentlige utslippsreduksjoner kan derfor stille prosjekter med høy samlet klimaeffekt svakere enn mindre, kortsiktige tiltak.

For modne offshoreanlegg med begrenset gjenværende produksjonstid kan et krav om å reinvestere 100 prosent av verdien av vederlagsfri tildeling være uforholdsmessig. For slike anlegg kan dette kravet medføre at aktører omdisponerer sine klimatiltak, og kortsiktige tiltak prioriteres fremfor investeringer med større verifiserbar utslippsreduksjon per krone.

Offshore Norge anbefaler derfor at de nye investeringsbetingelsene for tildeling av vederlagsfrie kvoter tas ut av direktivet. Hvis det ikke blir enighet om å ta ut betingelsene, anbefaler vi sekundært at betingelseskonseptet forenkles for å gi mer forutsigbarhet og mindre administrativ byrde. Et konkret forslag er at vederlagsfri tildeling av kvoter fra 2031 *bare* blir betinget av investering i utslippskutt i det foregående året, tilsvarende minst verdien av omsøkte frikvoter, og at investeringene er i tråd med en langsiktig plan om å oppnå karbonnøytralitet for anlegget i 2050 uten bruk av internasjonale karbonkreditter.

Hvis det er enighet om å beholde en form for investeringsbetingelser, så må investeringer i hele EØS være kvalifisert for å innfri betingelsene. Offshore Norge støtter at det gis fleksibilitet til å samarbeide om å innfri investeringsvilkårene (pooling), slik Kommisjonen foreslår. Denne fleksibiliteten må kunne brukes på tvers av installasjoner og EØS-land.

Karbonfjerningskreditter, CCS og CCU

Offshore Norge støtter integrering av sertifiserte permanente karbonfjerningskreditter med høy integritet. En forutsigbar europeisk etterspørsel etter permanent karbonfjerning kan bidra til å utvikle transport- og lagringsmarkedet og redusere kostnader. Norsk sokkel har stor lagringskapasitet og kompetanse, men verdiskapingsmuligheten avhenger av at karbonfjerningsverdikjeder med permanent lagring i Norge er omfattet av begrepet «domestic permanent carbon removals». BioCCS- og DACCS-prosjekter som involverer norske anlegg eller permanent lagring på norsk sokkel må være fullt ut kvalifisert.

Offshore Norge støtter ambisjonen om å øke antall kvoter i omløp i perioden 2031-2040 med 250 millioner kvoter ved integrering av karbonfjerning under EU ETS. Offshore Norge mener imidlertid at inntektene fra salg av inntil 260 millioner kvoter ikke vil være nok til å kjøpe 250 millioner karbonfjerningskreditter, slik som forslaget antyder. Dagens kvotepris er om lag en fjerdedel av prisen som i dag betales for karbonfjerningskreditter. Dette skaper usikkerhet knyttet til hvor mange karbonfjerningskreditter Kommisjonen faktisk vil kunne kjøpe. Kommisjonen skal (jf. artikkel 9c punkt 8) innen 31. desember 2034 vurdere om inntektene er tilstrekkelige til å kjøpe 250 millioner kvoter, men Kommisjonen bør gi større forutsigbarhet for at ambisjonsnivået for integrering av karbonfjerning i EU ETS innfris.

Forslaget tillater operatører, flyselskap og rederier å kompensere egne fossile utslipp med sertifisert karbonfjerning fra egne biogene utslipp. Offshore Norge mener begrensningen til egne biogene utslipp i liten grad vil bidra til skalering av et marked for karbonfjerningskreditter. For å ytterligere stimulere utviklingen av et slikt marked bør adgangen til å kompensere egne fossile utslipp med sertifisert karbonfjerning utvides til innkjøpte kreditter fra BioCCS- og DACCS-anlegg.

Artikkel 9c punkt 5 angir at antall karbonfjerningskreditter som Kommisjonen skal kjøpe reduseres med antall kreditter som brukes til å kompensere egne fossile utslipp. I tillegg reduseres antall kvoter som Kommisjonen skal selge for å kjøpe karbonfjerningskreditter tilsvarende. Offshore Norge anser at det er en vesentlig risiko for at det totale antall kreditter som kjøpes av Kommisjonen eller brukes til å kompensere egne fossile utslipp vil være vesentlig lavere enn 250 millioner. For å redusere denne risikoen anbefaler Offshore Norge at artikkel 9c punkt 5 slettes.

Offshore Norge støtter de foreslåtte reglene for ikke-permanent CCU, og utvidelse av virkeområdet til fangst, prosessering, flytendegjøring og transport av CO₂ for bruk. For CCU og syntetiske drivstoff må imidlertid ansvar, kjedeinformasjon, grensekryssende overføringer og forholdet til ETS2, FuelEU Maritime og fornybarregelverket avklares før plikten flyttes i verdikjeden.

Kompetent myndighet for CO₂-infrastruktur

Kommisjonen foreslår, i ny artikkel 6a, at medlemslandet der CO₂ fanges, eller medlemslandet som importerer CO₂ som er fanget utenfor EØS-området, skal være kompetent myndighet for (tilhørende) CO₂ transportinfrastruktur.

Northern Lights har vært operative og transportert og lagret CO₂ på den norske kontinentalsokkelen i over et år. De har avtaler med kunder i flere ulike medlemsland og har erfart betydelige utfordringer med dagens regelverk hvor potensielle utslipp fra lasten (flytende CO₂) om bord skip må søkes om og rapporteres i hvert enkelt land hvor Northern Lights henter CO₂ fra. I tillegg har Northern Lights måtte tilpasse sin virksomhet til at forskjellige medlemsland praktiserer håndteringen av utslippssøknad samt rapporteringskravene i EU ETS for transport av CO₂ på ulike måter. Northern Lights har for eksempel vært nødt til å opprette en egen forretningsenhet i landet hvor transporten går fra for å få utslippstillatelse og rapportere utslipp. Samlet utgjør dagens rapporteringskrav en stor administrativ byrde på transportaktørene, samtidig som prosessene i de ulike land krever ressurser og kompetanse med tilhørende høye kostnader i form av behov for lokal juridisk bistand.

Vi støtter Kommisjonens ambisjon om å etablere en harmonisert praksis på tvers av medlemslandene, ettersom dette vil styrke regulatorisk klarhet og bidra til effektiv drift av grensekryssende CCS-verdikjeder. Den foreslåtte reguleringen i ny artikkel 6a vil imidlertid videreføre dagens krav som beskrevet overfor, og medføre unødvendige administrative og operasjonelle byrder for både industrien og myndighetene.

I Kommisjonens foreslåtte regulering er det ikke beskrevet hvordan omfanget av (tilhørende) CO₂ transportinfrastruktur bestemmes, men vi gjør oppmerksom på at transportinfrastrukturen mellom fangstanlegg og lagerlokasjon kan bestå av mange ledd². I tillegg kan flere av leddene i infrastrukturen benyttes til transport, mellomlagring, eller flytendegjøring av CO₂ fra mange ulike fangstanlegg fra potensielt flere land. Kommisjonens forslag kan derfor gi flere uheldige virkninger:

- Flere land kan bli kompetent myndighet for deler av den samme transportinfrastrukturen. Eksempelvis kan et skip frakte CO₂ fra fangstanlegg i flere land, og et mellomlagringsanlegg i en havn kan tilsvarende lagre CO₂ fra fangstanlegg i ulike land. Dette vil kreve at operatør for slik infrastruktur må beregne og allokere eventuelle utslipp tilbake til de individuelle fangstanleggene. Dette vil skape betydelige administrative og operasjonelle byrder. Et slikt system vil

² Direktivet viser til definisjon i forordning 2024/1735 (NZIA), artikkel 3(29):

‘CO₂ transport infrastructure’ means the network of pipelines, including associated booster stations, for the transport of CO₂ to the storage site, as well as any ships, road or rail transport modes, including liquefaction devices and temporary storage facilities if needed, for the transport of CO₂ to the harbour facilities and storage site.

også være vanskelig å gjennomføre i praksis og kan skape unødvendige barrierer for grensekryssende CCS-aktiviteter.

- Lageraktører som selger transport og lagring som en tjeneste og tar imot CO₂ fra fangstaktører i flere land må etablere en forretningsenhet med utslippstillatelse i hvert medlemsland.

Med bakgrunn i de erfaringene Northern Lights har gjort seg gjennom søknadsprosessene med medlemslandenes nasjonale myndigheter, anbefales en enklere tilnærming der hver CO₂-transportaktør³ har én kompetent myndighet å forholde seg til for både utslippstillatelse og rapportering av utslipp.

Vi tillater oss å peke på ulike alternativer som norske myndigheter kan ta med videre i sitt arbeid når den norske posisjonen til Kommisjonens forslag utarbeides. Den kompetente myndighet for CO₂ transportinfrastruktur kan bestemmes etter følgende regler:

- for faste anlegg, som mellomlagringsanlegg, flytendegjøringsanlegg, og rørledninger, kan regelen være at kompetent myndighet er medlemslandet der disse anleggene befinner seg;
- for flyttbare transportinfrastrukturelementer, som tankbil, tog eller skip, kan regelen være en av følgende:
 - kompetent myndighet er medlemslandet hvor tilhørende CO₂-lager er lokalisert, eller
 - kompetent myndighet følger samme system som for utslipp fra maritim transport og luftfart, det vil si at kompetent myndighet i utgangspunktet er det landet hvor transportselskapet er registrert.

Vi mener dette vil redusere den administrative kompleksiteten vesentlig. Vi antar eksempelvis at det vil være sjelden at et enkelt fangstanlegg vil sende CO₂ til lager i flere land, men det vil være mer vanlig at aktører som selger transport og lagring av CO₂ som en tjeneste vil ta imot CO₂ fra fangstanlegg i flere land, slik som Northern Lights gjør.

Med vennlig hilsen
Offshore Norge

Benedicte Solaas
Direktør klima og miljø

³ Den som har det operative ansvaret for en komponent i CO₂-transportinfrastrukturen.