

Fra: Miljødirektoratet  
Til: Skatteetaten (deres ref. 2024/1149)  
Dato: 02.05.2024

## Høringsuttalelse – Redusert CO<sub>2</sub>-avgift for innenriks kvotepliktig sjøfart

Skattedirektoratet har sendt på høring forslag til endring i særavgiftsforskriften og skattebetalingsforskriften. Endringen gjelder innføring av redusert sats for CO<sub>2</sub>-avgift til innenriks kvotepliktig sjøfart, slik at samlet anslått karbonpris (kvote + avgift) for utslipp fra kvotepliktig sjøfart blir lik som for øvrige utslipp under innsatsfordelingsforordningen.

Miljødirektoratet har følgende merknader til høringsnotat og endringsforslag:

### **Om klimavirkemidler og innlemming av maritim transport i EUs klimakvotesystem**

25. april 2023 vedtok EU endringer i klimakvotedirektivet for å innlemme i EUs klimakvotesystem (EU ETS) utslipp fra skip med bruttotonnasje 5000 eller mer som driver transport av passasjerer eller last for kommersielle formål. Med dette inkluderes disse skipene i et felleseuropeisk prisvirkemiddel som allerede omfatter mer enn 10 000 installasjoner.

Klimakvotesystemet er en hjørnestein i EUs virkemiddelpakke. Dette prisvirkemiddelet sikrer lik, men variabel, karbonpris på tvers av land og utslippssegment. Utslippskostnaden vil variere fordi prisen settes av markedet.

Kvotesystemet står ikke alene, men er en del av en felleseuropeisk virkemiddelpakke som blant annet inkluderer fornybardirektivet med nasjonale krav om økt fornybarandel, energieffektiviseringsmål og direktiver som følger det opp og krav om nasjonale klima- og energiplaner. Omstillingen stimuleres også gjennom økonomisk støtte fra innovasjons- og moderniseringsfond. I tillegg til de felleseuropeiske reguleringene vil det være behov for nasjonale klimavirkemidler.

I parallell med utvidelsen av EUs klimakvotesystem til å omfatte skip, implementeres forordningen *FuelEU Maritime*<sup>1</sup>, som vil gjelde fra 1. januar 2025. Forordningen skal sikre nødvendig omstilling mot 2050 gjennom krav til overgang til bærekraftige lav- og nullutslippsdrivstoff i maritim sektor. EU-kommisjonen er i fortalen til forordningen tydelige på at de ikke venter at kvoteprisen vil være høy nok på kort og mellomlang sikt til å drive den

---

<sup>1</sup> [Regulation \(EU\) 2023/... of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on the use of renewable and low-carbon fuels in maritime transport, and amending Directive 2009/16/EC \(europa.eu\)](#)

omstillingen som er nødvendig for sjøfarten.<sup>2</sup> EU-kommisjonen trekker også fram at det er behov for en pakke av virkemidler:

*"A basket of measures is considered necessary to address various and distinct market failures hindering the deployment of mitigation actions in the maritime sector."*

Videre omtaler de klimavotesystemets bidrag:

*"... while emissions trading can achieve GHG emissions reductions cost- effectively and provides a uniform price signal that influences decisions of operators, investors and consumers, it does not sufficiently address all barriers to the deployment of low and zero emissions solutions."*

Høringsnotatet peker på at norske myndigheters prinsipielle syn er at det ikke er hensiktsmessig med bruk av doble virkemidler i klimapolitikken, og at utslipp av klimagasser derfor ikke bør ilegges både kvoteplikt og avgift. I *Prop. 1 LS Skatter og avgifter 2024* heter det imidlertid "Etter departementets syn er bruk av doble virkemidler i klimapolitikken ikke hensiktsmessig." Det er etter vår forståelse ulike syn på behovet for flere virkemidler som samspiller.

Miljødirektoratet har ansvar for å levere kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulige klimavirkemidler. Våre analyser viser at det ofte er en rekke ulike barrierer som må bygges ned for å fjerne en gitt utslippskilde, og ulike markedssvikter medfører at det for mange utslippskilder verken er tilstrekkelig eller hensiktsmessig med bare ett virkemiddel.

I Regjeringens klimastatus og -plan peker Regjeringen på behovet for virkemiddelpakker:

*"Ulike verkemiddel bidreg til å gjennomføre satsingane, til dømes CO<sub>2</sub>-avgift, styrking eller innføring av eingongsavgifter, klimakrav i offentlege anskaffingar, ulike typar reguleringar og statleg støtte. Kva verkemiddel som inngår i dei ulike verkemiddelpakkene avheng av teknologiutvikling og kor moden dei ulike løysingane er. I tillegg til dei generelle verkemidla planlegg regjeringa for sektorspesifikk politikk og verkemiddel for å utløse utslippsreduksjonar i sektorane."<sup>3</sup>*

Norge har allerede flere virkemidler rettet mot sjøfart, som f.eks. CO<sub>2</sub>-avgift, omsetningskrav for flytende biodrivstoff (fra 1. oktober 2023) og investeringsstøtte for ny maritim teknologi, som alle omfatter innenriks sjøfart. Miljødirektoratets analyser viser at dersom karbonpris alene skal utløse utslippsreduksjoner i tråd med norske klimamål må karbonprisen være på et betydelig høyere nivå enn den er i dag eller er foreslått til å være i 2030.

---

<sup>2</sup> [resource.html \(europa.eu\)](#)

<sup>3</sup> [Regjeringas klimastatus og -plan \(regjeringen.no\)](#)

## Avgrensning og beregning av sats

Formålet med den reduserte satsen er at samlet anslått karbonpris (kvote + avgift) for utslipp fra kvotepliktig sjøfart blir lik som for øvrige utslipp under innsatsfordelingsforordningen – altså at alle får en CO<sub>2</sub>-kostnad tilsvarende det generelle nivået på CO<sub>2</sub>-avgiften. I og med at kvoteprisen er usikker og til dels varierer betydelig, må beregningen av redusert sats innrettes slik at reell kvotepris hensyntas, for å oppnå lik pris.

Det er også verdt å merke seg at det skal leveres inn klimakvoter for utslippet av tre klimagasser: CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> (metan) og N<sub>2</sub>O (lystgass)<sup>4</sup>. Det samlede klimagassutslippet omregnes til CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, som det må kjøpes kvoter for. CO<sub>2</sub>-avgiften gjelder kun for utslippet av CO<sub>2</sub>.

## Aktører som seiler innenriks, men ikke betaler avgift

CO<sub>2</sub>-avgiften gjelder ved innførsel og innenlandsk produksjon av mineralske produkter. Utenriks fart er fritatt for avgift.

Regelen om avgift ved innførsel av mineralolje gjelder også for mineralolje som befinner seg på drivstofftanken til skip og brukes som energikilde for skipet. Avgift blir imidlertid ikke krevet inn for slike tilfeller, ettersom det ikke eksisterer systemer for det. Som beskrevet i *Prop. 1 LS Skatter og avgifter 2024* (kap. 7.10.4, avsnitt *Innførsel av bunkers*), har Skatteetaten utredet muligheten for å innkreve avgift ved slik innførsel av drivstoff. Dette er krevende, og regjeringen har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å arbeide videre med å innkreve avgift ved innførsel av drivstoff på tanker på skip.

CO<sub>2</sub>-avgiften gjelder derfor i praksis for skip som kjøper drivstoff i Norge *til innenriks bruk*. Drivstoff kjøpt i utlandet kan også bli brukt i innenriks trafikk.<sup>5</sup> Det er viktig å sikre at aktører som ikke har kjøpt drivstoff i Norge ikke kan få refusjon for avgift som altså ikke er betalt. Vi legger til grunn at dokumentasjonskravene til søknad om refusjon vil ivareta dette.

## Mulighet for verifikasjon og kontroll

Forslaget legger opp til lavere dokumentasjonskrav for skipsfarten enn for stasjonære anlegg begrunnet med at risikoen for alternativ bruk av drivstoffene er mindre nærliggende (del 4.2.3).

---

<sup>4</sup> Kun for 40 % og 70 % av CO<sub>2</sub>-utslippene i henholdsvis 2024 og 2025, deretter 100 % av utslippene fra CO<sub>2</sub>, metan og lystgass fra og med 2026.

<sup>5</sup> Jfr. kap. 7.10.4 i *Prop. 1 LS (2023-2024)*: "[...] det er et betydelig omfang av bunkring i utenlandsk havn"

Hvorfor risikoen er lavere er ikke begrunnet i utredningen. Miljødirektoratet savner en begrunnelse for dette dersom det skal benyttes som et premiss i regelverksutformingen.

Miljødirektoratet påpeker videre at det ikke er angitt bestemmelser som konkretiserer dokumentasjonskravene til søknader om refusjon i høringsnotatet eller regelverket.

Skatteetaten legger opp til å gi fritak og refusjon for CO<sub>2</sub>-avgiften basert på erklæringer fra drivstoffkjøpere om at drivstoffet skal brukes i kvotepliktig innenriks sjøfart. Skatteetaten legger til grunn at det vil være mulig å kontrollere aktørene i etterkant ved hjelp av EU-kommisjonen sin publisering av utslippsdata fra foregående år i henhold til MRV-forordningen artikkel 21 (høringsnotatets del 4.2.3). Det nevnes også at Skatteetaten vil kunne innhente utslippsrapporter i forbindelse med kontroll (del 5.2). Miljødirektoratet kjenner ikke til at utslippsrapportene eller EU-kommisjonens publisering av utslippsdata vil inneholde opplysninger som gjør det mulig å skille på utslippene mellom innenriks og utenriks sjøfart. Selv om skipsoperatører skal overvåke utslipp per seilas (fra havn og til havn), gjelder ikke dette som et absolutt krav, og de offentliggjorte dataene vil være på aggregert nivå, altså samlet utslipp per skip per år. Informasjonen i erklæringene for skip som både kan reise innenriks og utenriks kan altså ikke etterprøves med informasjonsgrunnlaget fra rapporteringen i EUs klimakvotesystem.