

## Høringsnotat: forslag til lov om endringer i klimakvoteloven

### Sammendrag

Klima- og miljødepartementet sender på høring et forslag til endringer i klimakvoteloven.

Høringsnotatet omtaler forslag til endringer i klimakvoteloven som vurderes som nødvendige for å etterleve ICAO CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Dette er et markedsbasert virkemiddel for å begrense utslipp fra internasjonal luftfart som ble vedtatt i FNs luftfartsorganisasjon i juni 2018. I første omgang innebærer ICAO CORSIA bare et krav om å innrapportere utslipp fra internasjonale flyvninger. Fra 2024 innføres et krav om å kompensere for økte utslipp fra internasjonal luftfart. Denne kompensasjonen skal skje ved at operatørene kjøper og sletter utslippsenheter som representerer utslippsreduksjoner innenfor andre sektorer.

Høringsnotatet omtaler også enkelte mindre lovendringer som er nødvendige i forbindelse med overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske klimakvotesystemet, som Norge har deltatt i siden 2008.

Klimakvoteloven omfatter utslipp av klimagasser i riket, på kontinentalsokkelen, samt fra luftfartsaktiviteter til eller fra lufthavner beliggende innenfor EØS-området. ICAO CORSIA, FNs markedsbaserte virkemiddel for å begrense utslipp fra internasjonal luftfart, gjør det aktuelt for Norge å stille krav til flyvninger også mellom lufthavner utenfor EØS-området. Det er derfor behov for å utvide lovens virkeområde gjennom endringer i § 2.

Gjennom klimakvoteloven innføres kvoteplikt for en rekke ulike aktiviteter. FNs markedsbaserte virkemiddel for å begrense utslipp fra internasjonal luftfart innebærer at det etableres et parallelt system for internasjonal luftfart. Klimakvotelovens eksisterende bestemmelser om kvoteplikt er derfor ikke anvendelige for FNs markedsbaserte virkemiddel. Det er derfor behov for å vedta en ny § 3a for å gi hjemmel til å stille relevante krav til internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke omfattes av det europeiske klimakvotesystemet.

Klimakvoteloven § 18 gir forurensingsmyndighetene hjemmel til å fatte vedtak om tvangsmulkt dersom den kvotepliktige overtrer rapporteringsplikten etter § 14. Internasjonale luftfartsaktiviteter som omfattes av ICAO CORSIA kan ikke omtales som kvotepliktige. Det er derfor nødvendig å spesifisere i § 18 at forurensingsmyndighetene også kan fatte vedtak om tvangsmulkt dersom ikke-kvotepliktige luftfartøysoperatører overtrer rapporteringsplikt som følger av forskrift gitt i medhold av ny § 3a.

I tillegg foreslås det enkelte mindre, tekniske endringer i lovens §§ 3, 4 og 19.

Målet for ICAO CORSIA er å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke skal øke netto klimagassutslipp, det vil si at luftfartøysoperatører må finansiere utslippskutt i andre sektorer for å motvirke eventuell økning av utslipp fra internasjonal luftfart. Noen av elementene i ICAO CORSIA er ennå ikke ferdig forhandlet. Det er derfor ikke mulig å gjøre en detaljert vurdering av miljøintegriteten til systemet.

To norske luftfartøysoperatører vil være omfattet av ICAO CORSIA. Begge er allerede omfattet av det europeiske kvotesystemet. Kostnadene knyttet til etterlevelse av ICAO CORSIA vil derfor ikke øke før 2024, når det innføres krav om at operatørene må kjøpe utslippsenheter for å kompensere for eventuelle økte utslipp fra internasjonal luftfart. Det er ikke mulig å estimere kostnadene ved å kompensere for økte utslipp siden regelverket ennå ikke er ferdig forhandlet.

## **Innledning**

Klima- og miljødepartementet sender på høring et forslag til endringer i klimakvoteloven. De foreslåtte endringene i klimakvoteloven vurderes som nødvendige av to årsaker.

- 1) I juni 2018 vedtok FNs luftfartsorganisasjon (ICAO) å innføre et markedsbasert virkemiddel for å begrense utslippene av CO<sub>2</sub> fra internasjonal luftfart. På engelsk kalles dette virkemiddelet "Carbon Offsetting Reduction Scheme for International Aviation", som forkortes ICAO CORSIA. Norge er blant 78 land som så langt har meldt at vi ønsker å delta i ICAO CORSIA. Norsk deltakelse gjør det nødvendig å innføre en ny bestemmelse som gir norske myndigheter hjemmel til å stille krav til internasjonale luftfartsaktiviteter. Fremfor å vedta en ny lov om utslipp fra internasjonal luftfart vurderes det som hensiktsmessig å ta den nødvendige hjemmelen inn i klimakvoteloven.
- 2) Norge har deltatt i det europeiske kvotesystemet gjennom EØS-avtalen siden 2008. I 2018 vedtok EU en del endringer i klimakvotesystemet. Endringene skal gjelde for fjerde fase av kvotesystemet, som starter 1. januar 2021. Overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske systemet gjør det nødvendig med enkelte mindre endringer i klimakvoteloven.

I det følgende gjøres det rede for forslag til lovendringer som vurderes som nødvendige for å gjennomføre ICAO CORSIA i norsk rett og lovendringer som vurderes som nødvendige i forbindelse med overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske kvotesystemet.

## **Lovendringer som er nødvendige for å tilrettelegge for gjennomføring av ICAO CORSIA-regelverket i norsk rett**

ICAO CORSIA-regelverket omfatter utslipp av CO<sub>2</sub> fra internasjonale flygninger foretatt av luftfartøysoperatører tilknyttet ICAOs medlemsstater. Norsk deltakelse i dette regelverket gjør det nødvendig for norske myndigheter å stille krav til internasjonale luftfartsaktiviteter, noe som krever hjemmel i lov. Luftfartsaktiviteter innen, og til og fra EØS-området, er i dag omfattet av klimakvoteloven.

Klima- og miljødepartementet mener det er en fordel å samle reglene som gjelder for utslipp av klimagasser fra luftfartsaktiviteter, og foreslår derfor at ICAO CORSIA tas inn i norsk rett gjennom klimakvoteloven.

For at det skal være mulig å ta inn ICAO CORSIA i klimakvoteloven må virkeområdet til klimakvoteloven endres slik at loven kommer til anvendelse på alle internasjonale flygninger.

Klimakvoteloven gir i dag utelukkende regler for EUs klimakvotesystem (EU ETS). Det er derfor behov for en ny bestemmelse i klimakvoteloven som gir hjemmel til å stille nærmere krav i forskrift til utslipp av klimagasser fra luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av EUs klimakvotesystem. Det vil være behov for å stille nærmere krav til at luftfartøysoperatører skal overvåke utslipp av CO<sub>2</sub> fra luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av EUs kvotesystem, og rapportere disse til norske myndigheter. Det vil også være behov for stille nærmere krav til å kompensere for økte utslipp ved kjøp og sletting av utslippsenheter.

#### Nærmere om innholdet i ICAO CORSIA-regelverket

Rammeverket for ICAO CORSIA omfatter blant annet regler for overvåking, rapportering og verifikasjon (MRV) av CO<sub>2</sub>-utslipp. Alle luftfartøysoperatører som er omfattet av ICAO CORSIA må overvåke og rapportere sine utslipp fra internasjonale flygninger fra 1. januar 2019. Dette gjelder i hovedsak operatører med over 10 000 tonn utslipp av CO<sub>2</sub> per år fra internasjonale flygninger. Luftfartøysoperatørene skal kompensere for økte utslipp etter 2020 ved å kjøpe og slette utslippsenheter. Sletting av utslippsenheter for årene 2021-2023 starter først i 2024 for operatører som administreres av stater som deltar i den frivillige i pilotfasen (2021-2023), deriblant Norge. Det er per i dag en del elementer i ICAO CORSIA som ikke er ferdig forhandlet. Dette gjelder blant annet hvilke utslippsenheter som kan brukes og drivstoff man ikke må kompensere for.

#### Forholdet til EUs klimakvotesystem (EU ETS)

I EU er markedsmekanismen ICAO CORSIA planlagt implementert gjennom EUs klimakvotedirektiv i to steg.

Første steg tas i 2019 gjennom enkelte mindre endringer i EUs klimakvoteregulering. Disse endringene går ut på å tilpasse EU-regelverkets krav til overvåking, rapportering og verifisering av utslipp fra luftfart slik at de er i overensstemmelse med kravene som gjelder i ICAO CORSIA. Disse endringene i EU-regelverket betyr at luftfartøysoperatørene kan fortsette å forholde seg til kun ett rapporteringsregime. EU-kommisjonen har videre lagt frem et forslag til eget EU-regelverk for ICAO CORSIA som blant annet angir hvilke operatører som er omfattet, hva virkeområdet skal være og rapporteringsplikt for luftfartøysoperatører. Dette EU-regelverket har vært på høring og forventes vedtatt i løpet av våren 2019.

Det forventes at EU vil ta andre steg i implementeringen av ICAO CORSIA i 2023, etter at alle elementer i ICAO CORSIA er ferdig forhandlet og vedtatt. Slik ICAO CORSIA og det europeiske kvotesystemet er utformet per i dag vil enkelte flygninger være omfattet av begge systemene. Dette gjelder internasjonale flyvninger innenfor EØS-området, for eksempel flyvninger mellom Oslo og Frankfurt. Etter at ICAO CORSIA-regelverket er vedtatt vil EU vurdere ICAO CORSIA opp mot det europeiske klimakvotesystemet for luftfart. Det er ventet at EU i denne forbindelse vil ta stilling til hvilke regler som skal gjelde for internasjonale flyvninger innenfor EØS-området.

#### **Lovendringer som er nødvendige for å tilrettelegge for implementering av klimakvotesystemet for 2021-2030 i norsk rett**

Klimakvoteloven og den tilhørende klimakvoteforskriften gjennomfører det europeiske klimakvotereguleringet i norsk rett.

Det europeiske kvotesystemet (EU ETS) er et klimapolitisk virkemiddel som setter et felleseuropeisk tak på utslippene fra industri, petroleum, kraftproduksjon og luftfart. Det felleseuropeiske utslippstaket blir gradvis redusert over tid. Det synkende utslippstaket gjør at utslippene innenfor kvotesystemet gradvis reduseres.

Norge har deltatt i det europeiske kvotesystemet gjennom EØS-avtalen siden 2008. Fjerde fase av det europeiske kvotesystemet begynner i 2021 og gjelder for perioden 2021-2030. Overordnede regler for fjerde fase ble vedtatt i EU i 2018 gjennom direktiv (EU) 2018/410 om endringer i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet). Norge har åpnet for at direktivet innlemmes i EØS-avtalen.

Direktivet innlemmes trolig i EØS-avtalen i løpet av 2019. Norge vil da være rettslig forpliktet til å gjøre nødvendige endringer i norsk lovgivning slik at vi etterlever innholdet i direktivet. Regjeringen legger til grunn at Norge fortsatt vil være en del av kvotesystemet etter 2020. Det vurderes derfor som forsvarlig å fremme forslag om nødvendige lovendringer før direktivet er formelt innlemmet i EØS-avtalen.

Siden tredje fase av det europeiske kvotesystemet (perioden 2013-2020) har kvotesystemet vært totalharmonisert og styrt av EU. Harmoniseringen innebærer at de samme reglene gjelder i alle landene som deltar i kvotesystemet, det vil si EU-landene og de tre EØS/EFTA-statene Liechtenstein, Island og Norge. I forbindelse med overgangen til tredje fase av kvotesystemet ble en større del av det materielle innholdet i loven flyttet til forskrift. Samtidig ble det innført en del forskriftshjemler som langt på vei gjorde den norske klimakvoteloven til en rammelov som gir hjemmel til å gjennomføre relevant europeisk klimakvoteregulering gjennom klimakvoteforskriften. Nærmere begrunnelse for beslutningen om å overføre de detaljerte bestemmelsene fra lov til forskrift er gitt i kapittel 4 i Prop. 68 L (2011-2012).

Regjeringen foreslår å videreføre prinsippet om å regulere detaljene i kvotesystemet gjennom forskrift. Overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske kvotesystemet utløser derfor bare behov for mindre endringer i klimakvoteloven. Det alt vesentligste av nødvendige endringer vil bli håndtert gjennom endringer i klimakvoteforskriften som sendes på separat høring i løpet av våren 2019. Det vil bli gitt en detaljert beskrivelse av innholdet i EU-regelverket i forbindelse med høringen av forslag til endringer i klimakvoteforskriften. I den forbindelse vil det også bli gitt oppdatert informasjon om status for EØS-innlemmelse av klimakvotedirektivet og de mer detaljerte rettsaktene som utfyller klimakvotedirektivet.

### **Konsekvenser for miljøet**

Målet for ICAO CORSIA er å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO<sub>2</sub>-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst, gjennom at luftfartøysoperatører kompenserer for veksten med kjøp av utslippsenheter. Norge har ønsket en høyere miljøambisjon i ICAO CORSIA enn det som er fremforhandlet så langt. Elementene i ICAO CORSIA som ennå ikke er ferdig forhandlet vil påvirke miljøintegriteten til systemet. Dette gjelder hvilke utslippsenheter som blir godkjent, bokføringen av disse og hvilke regler som skal gjelde for drivstoff man ikke må kompensere for.

De foreslåtte lovendringene som vurderes som nødvendige i forbindelse med overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske klimakvotestystemet har ikke konsekvenser for miljøet.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

I Norge er to luftfartøysoperatører omfattet av ICAO CORSIA. Endringene vil ikke medføre store administrative konsekvenser før 2024. Begge operatørene er allerede omfattet av EUs kvotesystem for luftfart, som nylig har tilpasset sine regler for overvåking, rapportering og verifikasjon (MRV) for å ta inn krav fra ICAO CORSIA.

De økonomiske konsekvensene av å skulle kjøpe utslippsenheter som er godkjent av ICAO CORSIA og slette disse, er det per i dag ikke mulig å estimere, da det gjenstår å bli enige om regelverket for dette.

De foreslåtte lovendringene som vurderes som nødvendige i forbindelse med overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske klimakvotestystemet har verken økonomiske eller administrative konsekvenser.

## **Merknader til de enkelte bestemmelsene**

### **Til § 2** (lovens stedlige virkeområde)

Forslaget til ny bokstav e innebærer at lovens virkeområde utvides som følge av Norges forpliktelser etter ICAO CORSIA, et markedsbasert virkemiddel for å begrense utslipp fra internasjonal luftfart som ble vedtatt i FNs luftfartsorganisasjon i juni 2018. Endringen er nødvendig for at loven også skal omfatte utslipp av klimagasser fra internasjonal luftfart utenfor EØS-området. Utvidelsen begrenses imidlertid av nytt andre ledd som fastslår at det kun er §§ 3a og 18 som skal gjelde for internasjonale luftfartsaktiviteter. Det presiseres at det er tale om internasjonal luftfart som *ikke* er omfattet av kvoteplikt, slik at hele loven fortsatt gjelder for kvotepliktige luftfartsaktiviteter.

### **Til § 3** (utslipp som omfattes av denne loven)

Det foreslås en endring i § 3 annet ledd for å presisere at bestemmelsen er en hjemmel til å fastsette hvilke virksomheter og aktiviteter som skal være kvotepliktige. Ettersom klimakvoteloven nå også vil gjelde for internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke er del av det europeiske kvotesystemet, synes det hensiktsmessig å tydeliggjøre at § 3 er en forskriftshjemmel som gjelder det europeiske kvotesystemet, mens ny § 3 a gjelder det parallelle systemet etter ICAO CORSIA.

### **Til § 3 a** (utslipp fra luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt)

Forslaget til en ny § 3a gir den nødvendige hjemmel til å implementere detaljerte krav fra ICAO CORSIA i forskrift.

*Første ledd* gjør det mulig å fastsette krav til luftfartøysoperatører om måling av utslipp og rapportering til norske myndigheter, herunder krav til tredjepartsverifikasjon. Videre gis det hjemmel til å utforme regler av mer prosessuell karakter slik som myndighetenes saksbehandling, kontroll og overvåkning, herunder krav om at overvåkningsplanen skal godkjennes av myndighetene.

*Andre ledd* åpner for at det kan gis forskriftsregler om krav til kompensasjon for utslipp ved kjøp og sletting av utslippsenheter når denne delen av ICAO CORSIA-regelverket er ferdigforhandlet i ICAO.

*Tredje ledd* gir adgang til å vedta forskrifter om gebyr for nødvendig myndighetsutøvelse knyttet til ivaretagelse av krav under ICAO CORSIA.

### **Til § 4** (kvoteplikt)

Første ledd foreslås endret slik at det kun er virksomheter som omfattes av forskrifter gitt i medhold av § 3 som kan ha kvotepliktige utslipp og dermed ha kvoteplikt etter § 4.

Tillegget i siste ledd inntas for å presisere at plikten til å få godkjent plan for overvåkning av utslipps- og aktivitetsdata, i denne paragrafen, kun gjelder kvotepliktige luftfartøysoperatører.

**Til § 10** (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Ifølge klimavoteloven § 10 første ledd kan Kongen i forskrift fastsette bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2013-2020. Det er nødvendig å stryke ordene "for perioden 2013-2020" slik at bestemmelsen fremdeles gir hjemmel til å tildele vederlagsfrie kvoter etter 2020.

Ifølge klimavoteloven § 10 annet ledd skal det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling av klimavoter til høyeffektive kraftvarmeverk i perioden 2008-2012. Denne bestemmelsen er ikke lenger aktuell. Av denne grunn er § 10 annet ledd foreslått strøket.

**Til § 18** (tvangsmulkt)

Det foreslås å tilpasse § 18 slik at det også kan ilegges tvangsmulkt ved brudd på regler gitt i medhold av ny § 3a. Dette nødvendiggjør at henvisningen til § 14 i første ledd og til § 4 i andre ledd må suppleres med henvisning til § 3a. I tillegg må henvisningen til kvotepliktige virksomheter i første ledd andre setning tas ut.

**Til § 19** (overtredelsesgebyr)

Ved en inkurie henviser klimavoteloven § 19 (overtredelsesgebyr) til den kvotepliktiges "forpliktelser etter § 13 første ledd". Riktig henvisning skal være til den kvotepliktiges "forpliktelser etter § 12 første ledd". Formålet med den foreslåtte lovendringen er kun å henvise til riktig bestemmelse, og innebærer ingen realitetsendring.

## Forslag til lov om endringer i klimakvoteloven

I

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

§ 2 skal lyde:

§ 2. (lovens stedlige virkeområde)

Loven gjelder for utslipp av klimagasser

- a) i riket, unntatt på Svalbard,
- b) fra virksomhet på Norges kontinentalsokkel,
- c) fra luftfartsaktiviteter innen EØS-området, ~~og~~
- d) fra luftfartsaktiviteter til og fra EØS-området, ~~og~~
- e) *fra øvrige internasjonale luftfartsaktiviteter.*

*For utslipp av klimagasser fra internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke omfattes av kvoteplikt etter § 4 gjelder kun lovens §§ 3 a og 18.*

Kongen kan bestemme at loven skal gjelde for Svalbard, samt gi nærmere bestemmelser om lovens stedlige virkeområde ellers.

§ 3 (utslipp som omfattes av denne loven) annet ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke klimagasser, aktiviteter og virksomheter som ~~omfattes av første ledd~~ *er kvotepliktige.*

Ny § 3 a skal lyde:

*§ 3 a. (utslipp fra luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt)*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om måling og rapportering av utslipp av klimagasser fra internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt etter § 4, herunder regler for forurensningsmyndighetens saksbehandling og kontroll, samt krav til tredjepartsverifikasjon.*

*Kongen kan i forskrift gi regler om kompensasjon for økte utslipp av klimagasser fra internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke er omfattet av kvoteplikt etter § 4.*

*Kongen kan gi forskrift om gebyrer for saksbehandling og kontroll utført av forurensningsmyndigheten i henhold til forskrifter gitt i medhold av denne paragraf.*

§ 4 skal lyde:

§ 4. (kvoteplikt)

Den som ~~driver~~ *har kvotepliktige utslipp fra* virksomhet eller ~~utfører~~ aktiviteter som nevnt i *forskrift gitt i medhold av § 3 eller i forskrifter gitt i medhold av loven, er kvotepliktig etter denne lov og* må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 12. For virksomheter som omfattes av forurensningsloven kreves i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. For luftfartøysoperatører *som har kvotepliktige utslipp* kreves en godkjent plan for overvåkning av utslipps- og aktivitetsdata.



§ 10 skal lyde:

§ 10. (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Kongen kan i forskrift fastsette bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter ~~for perioden 2013–2020~~, herunder bestemmelser om omgjøring av vedtak om tildeling på bakgrunn av våre folkerettslige forpliktelser eller på bakgrunn av endringer i stasjonære industrivirksomheters kapasitet, aktivitetsnivå eller drift som har innvirkning på grunnlaget for tildelingen.

~~Det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling til høyeffektive kraftvarmeverk i perioden 2008–2012. Kongen gir nærmere bestemmelser om størrelsen på denne reserven, hvilke typer virksomheter som kan søke og øvrige kriterier som skal ligge til grunn for tildelingen etter dette ledd.~~

§ 18 skal lyde:

§ 18. (tvangsmulkt)

Ved overtredelse av rapporteringsplikten etter § 14 ~~eller etter forskrift gitt i medhold av § 3 a~~ kan forurensningsmyndighetene fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkten begynner å løpe dersom ~~den kvotepliktige oversitter den~~ fristen som forurensningsmyndighetene har fastsatt for å rette forholdet ~~oversittes~~. Tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer.

Tvangsmulkten ilegges den kvotepliktige etter § 4 ~~eller luftfartøysoperatør som omfattes av forskrift gitt i medhold av § 3 a~~. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndighetene kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 19 (overtredelsesgebyr) første ledd første punktum skal lyde:

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 123 første ledd, ilegges forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen.

II

Loven trer i kraft straks.