



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 109 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i klimakvoteloven  
(gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	2.4	Høringen av lovforslaget .....	8
			2.4.1	Høringsinstansene.....	8
			2.4.2	Merknader fra høringsinstansene.....	10
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	6	2.4.3	Departementets vurderinger .....	11
2.1	Bakgrunnen for lovforslaget .....	6			
2.2	Lovendringer som er nødvendige for å tilrettelegge for gjennomføring av ICAO CORSIA-regelverket i norsk rett .....	6	<b>3</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	11
2.2.1	Innledning .....	6	3.1	Konsekvenser for miljøet .....	11
2.2.2	Nærmere om innholdet i ICAO CORSIA-regelverket .....	7	3.2	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	11
2.2.3	Forholdet til EUs klimavotesystem (EU ETS) .....	7	<b>4</b>	<b>Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget</b> .....	12
2.3	Lovendringer som er nødvendige for å tilrettelegge for implementering av klimavotesystemet for 2021–2030 i norsk rett .....	7			
				<b>Forslag til lov om endringer i klimavoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.)</b> .....	14





DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 109 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 10. mai 2019,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i klimakvoteloven som vurderes som nødvendige for å etterleve regelverket under FNs luftfartsorganisasjons (ICAO) program CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) som ble vedtatt i FNs luftfartsorganisasjon i oktober 2016. ICAO CORSIA er et markedsbasert virkemiddel for å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO<sub>2</sub>-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst. Norge ønsker blant annet sammen med andre europeiske land inklusive EU å delta i den frivillige pilotfasen 2021–2023 og den første frivillige fasen i 2024–2026. Andre fase, som er obligatorisk for de fleste land, er fra 2027–2035. I første omgang innebærer ICAO CORSIA et krav om å innrapportere utslipp fra internasjonale flyvninger. Fra 2024 innføres et krav om å kompensere for økte utslipp fra internasjonal luftfart for pilotfasen. 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 kompensere for 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 kompensere for 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 § 3 a for å gi hjemmel til å stille relevante krav til internasjonale luftfartsaktiviteter som ikke omfattes av det europeiske klimakvotesystemet.

Klimakvoteloven § 18 gir forurensningsmyndighetene 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 forurensningsmyndighetene også kan fatte vedtak om tvangs-

mulkt dersom ikke-kvotepflichtige luftfartøysoperatører overtrer rapporteringsplikt som følger av forskrift gitt i medhold av ny § 3 a.

I tillegg foreslås det enkelte mindre, tekniske endringer i lovens §§ 3, 4, 10 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. Kjøp av utslippsenheter kommer i tillegg til andre muligheter for å redusere klimagassutslipp fra luftfarten som teknologiske og operasjonelle forbedringer og bruk av bærekraftig alternativt drivstoff. CORSIA har også krav til registre for å lagre informasjon. Noen av elementene i ICAO CORSIA er ennå ikke ferdig forhandlet. Dette gjelder blant annet hvilke og hvor gamle utslippsenheter som kan brukes, samt fullstendige krav til bærekraftig alternativt drivstoff. Det er derfor ikke mulig å gjøre en detaljert vurdering av miljøintegriteten til systemet. I forhandlingene om ICAO CORSIA er det sentralt for Norge og de andre europeiske landene å sikre en høy miljøintegritet.

To norske luftfartøysoperatører vil være omfattet av ICAO CORSIA. Begge er allerede omfattet av det europeiske kvotesystemet. Kostnadene knyttet til etterlevelse av ICAO CORSIA skyldes at det innføres krav om at operatørene må kjøpe utslippsenheter for å kompensere for eventuelle økte utslipp fra internasjonal luftfart fra og med 2021. Det er ikke mulig å estimere kostnadene ved å kompensere for økte utslipp siden deler av regelverket ennå ikke er ferdig forhandlet, prisutviklingen på utslippsenheter er usikker og det er betydelig usikkerhet rundt hvor store økningene blir i de utslipp som faktisk må kompenseres. Det forventes at etterspørselen etter kvoter som følge av ICAO CORSIA vil være begrenset det neste tiåret og at de økonomiske konsekvensene for luftfartøysoperatørene blir små. De internasjonale organisasjonene som organiserer disse selskapene har vært positive til å få ICAO CORSIA på plass.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Klima- og miljødepartementet foreslår å endre klimakvoteloven. De foreslåtte endringene i klimakvoteloven vurderes som nødvendige av to årsaker. 1. I oktober 2016 vedtok generalforsamlingen i FNs luftfartsorganisasjon (ICAO) å innføre et

markedsbasert virkemiddel for å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO<sub>2</sub>-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst. På engelsk kalles dette virkemiddelet «Carbon Offsetting Reduction Scheme for International Aviation», som forkortes ICAO CORSIA. ICAO har vedtatt utfyllende bestemmelser i senere rådsmøter, blant annet i juni 2018, november 2018 og mars 2019. Norge er blant 79 land, inkludert EU-landene, som så langt har meldt at vi ønsker å delta i den frivillige fasen 2021–2026 for 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. EU vil også gjennomføre ICAO CORSIA gjennom endringer i klimakvotedirektivet, som er gjennomført i norsk rett gjennom klimakvoteloven og klimakvoteforskriften.

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. Endringene som foreslås medfører at Norge og EU kan regulere utslipp fra luftfart på samme måte, herunder gjennomføre kvotesystemet for luftfartøysoperatører.

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.

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

### 2.2.1 Innledning

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 knyttet 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.

### 2.2.2 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 frivillig i pilotfasen (2021–2023), deriblant Norge. ICAO vedtok i mars 2019 kriterier og retningslinjer for utslippsenheter som kan brukes i ICAO CORSIA. Det er likevel per i dag en del elementer i ICAO CORSIA som ikke er ferdig forhandlet. Dette gjelder blant annet hvilke og hvor gamle utslippsenheter som vil kunne brukes og nærmere krav til bærekraftig alternativt drivstoff.

### 2.2.3 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-reguleringens krav til overvåking, rapportering og verifikasjon av utslipp fra luftfart slik at de er i overensstemmelse med kravene som gjelder i ICAO CORSIA. Disse endringene i EU-reguleringen betyr at luftfartøysoperatørene kan fortsette å forholde seg til kun ett rapporteringsregime. EU-kommisjonen har videre lagt frem et forslag til eget EU-regulering for ICAO CORSIA som blant annet angir hvilke operatører som er omfattet, hva virkeområdet skal være og rapporteringsplikt for luftfartøysoperatører. Dette EU-reguleringen 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 flygninger innenfor EØS-området, for eksempel flygninger mellom Oslo og Frankfurt. Etter at ICAO CORSIA-reguleringen er vedtatt vil EU vurdere ICAO CORSIA opp mot det europeiske kvotesystemet for luftfart. Det er ventet at EU i denne forbindelse vil ta stilling til hvilke regler som skal gjelde for internasjonale flygninger innenfor og inn og ut av EØS-området.

## 2.3 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 klimakvotereguleringen 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 direktiv (EU) 2018/410 innlemmes i EØS-avtalen, slik tidligere direktiver om endringer i klimakvotedirektivet har blitt.

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. 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 Miljødirektoratet har sendt på høring med frist 27. mai 2019.

## 2.4 Høringen av lovforslaget

### 2.4.1 Høringsinstansene

Klima- og miljødepartementet sendte 5. mars 2019 et notat med forslag til endringer i klimakvoteloven på høring. Høringsfristen ble satt til 16. april 2019.

Følgende instanser ble hørt:

#### Departementene

Innovasjon Norge  
Konkurransetilsynet  
Luftfartstilsynet  
Miljødirektoratet  
Norsk Akkreditering  
Oljedirektoratet  
Petroleumstilsynet  
Regelrådet

Sametinget  
Sjøfartsdirektoratet  
Statistisk sentralbyrå

Avinor AS  
Bjerknessenteret for klimaforskning  
CICERO Senter for klimaforskning  
Handelshøyskolen BI  
Høgskolen i Innlandet  
Høgskolen i Sørøst-Norge  
Kommunesektorens organisasjon (KS)  
KS Bedrift  
Landssamanslutninga av vasskraftkommunar  
Nord universitet  
Norges forskningsråd  
Norges handelshøyskole  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)  
Norsk bioenergiforening (NoBio)  
Norsk institutt for luftforskning  
Norsk institutt for bioøkonomi (Nibio)  
OsloMet - storbyuniversitetet  
Transportøkonomisk institutt  
Universitetet i Agder  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Stavanger  
Universitetet i Tromsø

3B-Fibreglas  
A/S Norske Shell  
Aasta Hansteen  
Abelia  
Advokatforeningen  
Agder Energi Varme  
Akademikerne  
Alcoa Lista  
Alcoa Mosjøen  
Alvheim  
Avfall Norge  
Balder og Ringhorne  
BE Varme  
BKK Produksjon  
BKK Varme  
Boliden  
Borregaard avd. spesialcellulose  
Brage  
Brynhild  
Brødr. Sunde  
Bureau Veritas DK  
Celsa Armeringsstål  
Det norske veritas - DNV GL  
Drammen Fjernvarme



Draugen	Hydro Aluminium Karmøy
Draupner	Hydro Aluminium Sunndal
Drivkraft Norge	Hydro Aluminium Årdal Karbon
Dynea	Hydro Aluminium Årdal Metallverk
Ecoxy	Industri Energi
Edvard Grieg	Ineos Bamble
Eidsiva Bioenergi avd. Hamar	INOVYN Norge Porsgrunn
Ekofisk	INOVYN Norge Rafnes
Elkem Bjølvefossen	Ivar Aasen
Elkem Bremanger	Johan Sverdrup
Elkem Rana	Jotun
Elkem Salten	Knarr
Elkem Thamshavn	KPMG
Energi Norge	Kristin
Equinor ASA	Kronos Titan
Eramet Kvinesdal	Kvitebjørn
Eramet Porsgrunn	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Eramet Sauda	Leca Rælingen
Ernst og Young	Lyse NEO
Esso Norge AS	Maria
Esso Slagentangen	Martin Linge
Fellesforbundet	Maskinentreprenørenes forbund
Ferroglobe Manganese	Miljøstiftelsen Bellona
Finans Norge	MM Karton FollaCell
Finnfjord	Mo Fjernvarme
Force Technology Danmark	Natur og ungdom
Fortum Oslo Varme AS	Naturkraft Kårstø
Fortum Varme Oslo	Naturvernforbundet
Forum for natur og friluftsliv	NHO Logistikk og Transport
Forum for utvikling og miljø	NHO Luftfart
Framtiden i våre hender	NHO Reiseliv
FREVAR	NHO Transport
Fridtjof Nansens Institutt	Njord
Gasnor Kollsnes	Noralf
Gassco Kollsnes	Norcem Brevik
Gassco Kårstø	Norcem Kjøpsvik
GE Healthcare	Norconsult AS
Gina Krog	Nordic Paper
Gjøa	Noretyl
Glava Askim	NorFraKalk
Glava Stjørdal	Norges astma- og allergiforbund
Goliat	Norges miljøvernforbund
Grane	Norgips
Greenpeace	Norne
Gullfaks	Norsk elbilforening
Gyda	Norsk fjernvarme
Hafslund AS	Norsk forening mot støy
Hammerfest LNG	Norsk gjenvinning AS
Handel og Kontor i Norge	Norsk Hydro ASA
Heidrun	Norsk industri
Heimdalen	Norsk olje og gass
Hellefoss Paper	Norsk transportarbeiderforbund
Hovedorganisasjonen Virke	Norsk vann BA
Huntonit	Norsk varme
Hydro Aluminium Høyanger	Norske Skog Saugbrugs

Norske Skog Skogn  
 Norwegian Air Shuttle ASA  
 Nyhamna Prosessanlegg  
 Nyhamna Reservekraftverk  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Oda  
 Ormen Lange  
 Oseberg  
 Oslo Lufthavn Gardermoen  
 Oslofjord Varme AHUS  
 Oslofjord Varme Lysaker  
 Oslofjord Varme Sandvika  
 Pelagia Fiskemel Karmsund  
 Pelagia Sildoljefabrikk Bodø  
 Pelagia Sildoljefabrikk Egersund  
 Pelagia Sildoljefabrikk Måløy  
 Rambøll Norge AS  
 Ranheim Paper & Board  
 RHI Normag  
 Rockwool Moss  
 Rockwool Trondheim  
 Rygene-Smith & Thommesen  
 Røde Kors  
 Rådgivende ingeniørers forening  
 Sarpsborg Avfallsenergi  
 SAS - Scandinavian Airlines System  
 SINTEF  
 Skagerak Varme  
 Skangas LNG  
 Skarv  
 Sleipner  
 SMA Mineral  
 Småkraftforeninga  
 Snorre  
 Spire - Utviklingsfondets ungdom  
 Statfjord  
 Statkraft  
 Statkraft Varme avd. Gardermoen  
 Statkraft Varme avd. Trondheim  
 Statnett SF  
 Statoil Mongstad  
 Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning  
 Stiftelsen natur og kultur  
 Stureterminalen  
 Sør-Norge Aluminium  
 Tine Meieriet Jæren  
 TiZir Titanium & Iron  
 Tjeldbergodden Metanolfabrikk  
 Tjeldbergodden Reservekraftverk  
 Troll A  
 Troll Vest (Troll B og C)  
 Ula  
 Unio  
 Vafos Pulp  
 Vajda-Papir Scandinavia

Valemon  
 Valhall  
 Varg  
 Vedde  
 Vega  
 Verdalskalk  
 Veslefrikk  
 Visund  
 Wacker Chemicals  
 Widerøes flyveselskap  
 WWF-Norge  
 Yara Glomfjord  
 Yara Norge AS  
 Yara Porsgrunn  
 Yme  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund  
 ZERO - Zero Emission Resource Organisation  
 Åsgard

Det kom inn 12 uttalelser. Følgende instanser hadde realitetsmerknader:

Akademikerne  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 Naturvernforbundet  
 NHO Luftfart

#### 2.4.2 Merknader fra høringsinstansene

Akademikerne støtter den foreslåtte lovendringen og mener det er viktig at Norge har høye ambisjoner på klimafeltet. Akademikerne trekker frem forurensere betaler som et viktig prinsipp og er positiv til at større deler av luftfarten underlegges internasjonale klimavirkemidler.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener det er svært viktig å redusere utslippene fra internasjonal luftfart, er fornøyd med at ICAO CORSIA nå kommer på plass og støtter at regelverket tas inn i klimakvoteloven. LO oppfordrer også norske myndigheter til å arbeide for et høyere ambisjonsnivå og til at flere land deltar i ICAO CORSIA.

Naturvernforbundet har ingen innspill til detaljene i lovforslaget, men mener det er flere store utfordringer med ICAO CORSIA. De peker blant annet på at ambisjonsnivået er svært lavt og at innføringen av ICAO CORSIA kan bidra til å svekke andre og bedre virkemidler for å kutte luftfartens klimagassutslipp. De påpeker at det derfor er viktig at norske myndigheter samtidig arbeider med andre virkemidler som kutter utslipp fra luftfarten.

NHO Luftfart er positive til etableringen av ICAO CORSIA som vil bidra til at så godt som all internasjonal luftfart vil bli omfattet av klimavirkemidler. NHO Luftfart har ikke spesielle kommentarer til lovendringene, bortsett fra at § 2 om

lovens stedlige virkeområde fremstår som upresis når den kun henviser til «øvrige internasjonale luftfartsaktiviteter».

#### 2.4.3 Departementets vurderinger

Naturvernforbundet setter spørsmålsteget ved klimaeffekten av ICAO CORSIA, men har ikke kommentarer til at ICAO CORSIA gjennomføres i norsk rett gjennom endringer i klimakvoteloven. De tre andre høringsuttalelsene er alle positive til innføringen av ICAO CORSIA. Høringen tilsier dermed at det er bred støtte til forslaget om å gjennomføre ICAO CORSIA gjennom endringer i klimakvoteloven.

Når det gjelder forslag til endringer i § 2 om lovens stedlige virkeområde er departementet enig med NHO Luftfart i at formuleringen ikke er spesielt presis. Den valgte formuleringen må imidlertid, som NHO Luftfart også påpeker i sin uttalelse, ses i sammenheng med usikkerheten knyttet til fremtidige justeringer i det europeiske kvotesystemet for luftfart.

De foreslåtte endringene vurderes som nødvendige for at Norge skal kunne etterleve ICAO CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), et markedsbasert virkemiddel for å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO<sub>2</sub>-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst. ICAO CORSIA forutsetter at Norge stiller krav til måling, rapportering, verifisering overfor både norske og utenlandske operatører. ICAO CORSIA-reglene planlegges implementert som norsk forskrift. Det er derfor nødvendig å utvide virkeområdet for klimakvoteloven og vedta en ny bestemmelse som gir hjemmel til å implementere detaljerte krav fra ICAO CORSIA i forskrift. Det foreslås også enkelte mindre lovendringer som er nødvendige i forbindelse med overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske kvotesystemet, som starter 1. januar 2021.

Nærmere omtale av de enkelte lovendringene er gitt i merknadene til de enkelte lovbestemmelsene.

ICAO CORSIA trådte i kraft fra 1. januar 2019. Det foreslås derfor at loven trer i kraft straks.

### 3 Økonomiske og administrative konsekvenser

#### 3.1 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 i utslipp fra flytrafikken 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, hvor gamle utslippsenhetene kan være, bokføringen av disse og ytterligere kriterier for alternativt drivstoff.

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.

#### 3.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

I Norge er i praksis kun to luftfartøysoperatører (flyselskaper) omfattet av ICAO CORSIA, som ikke er relevant for annen luftfart enn flytrafikk. Endringene vil ikke medføre store administrative konsekvenser. Begge operatørene er allerede omfattet av EUs kvotesystem for luftfart, som nylig har tilpasset sine regler for overvåking, rapportering og verifisering (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. Det er også betydelig usikkerhet knyttet til utvikling av prisen for slike enheter samt hvor mange enheter selskapene vil trenge for å kompensere for vekst i utslipp. Det forventes at de økonomiske konsekvensene for selskapene og deres passasjerer vil bli små. Dette skyldes primært at det bare er veksten i utslippene som skal kompenseres. Selskapenes etterspurte volum forventes derfor å bli svært begrenset i pilotfasen (2021–2023) og første fase (2024–2026) av ICAO CORSIA. Prisen på kvoter i det frivillige markedet, samt kvoter brukt under Kyotoprotokollen, er lavere enn prisen på kvoter i EUs kvotesystem. I prinsippet virker systemet slik at et selskap som flyr Oslo-Bangkok tur retur, hvor utslippene sjablonmessig kan være 3,2 tonn pr passasjer, må betale 160 kroner for hver ekstra passasjer dersom det ikke får til energieffektivisering eller bruker mer utslippsfrie drivstoff. Selskapene med slik vekst må selv vurdere hvordan de kan overvelte disse kostnadene i prisene. Den internasjonale flybransjen har vært positiv til etableringen av ICAO CORSIA.

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.

#### **4 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget**

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

Forslaget til ny bokstav e innebærer at lovens virkeområde utvides som følge av Norges forpliktelser etter ICAO CORSIA, som ble vedtatt i FNs luftfartsorganisasjon i oktober 2016. ICAO CORSIA er et markedsbasert virkemiddel som skal bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO<sub>2</sub>-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst. 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 §§ 3 a og 18 som skal gjelde for ikke-kvotepiktige internasjonale luftfartsaktiviteter. Det presiseres at det er tale om internasjonal luftfart som *ikke* er omfattet av kvoteplikt, slik at hele loven fortsatt gjelder for kvotepiktige 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 kvotepiktige. 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 § 3 a 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, kon-

troll og overvåking, herunder krav om at overvåkingsplanen 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 kvotepiktige utslipp og dermed ha kvoteplikt etter § 4.

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

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

Ifølge klimakvoteloven § 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 klimakvoteloven § 10 annet ledd skal det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling av klimakvoter 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 § 3 a. Dette nødvendiggjør at henvisningen til § 14 i første ledd og til § 4 i andre ledd må suppleres med henvisning til § 3 a. I tillegg må henvisningen til kvotepiktige virksomheter i første ledd andre setning tas ut.

##### *Til § 19 (overtredelsesgebyr)*

Ved en inkurie henviser klimakvoteloven § 19 (overtredelsesgebyr) til den kvotepiktiges «forpliktelser etter § 13 første ledd». Riktig henvisning skal være til den kvotepiktiges «forpliktelser etter § 12 første ledd». Formålet med den foreslåtte lov-

endringen er kun å henvise til riktig bestemmelse, og innebærer ingen realitetsendring.

#### *Ikrafttredelse*

Departementet foreslår at loven trer i kraft straks. ICAO CORSIA trådte i kraft 1. januar 2019. Det er derfor ønskelig at endringene i klimakvoteloven trer i kraft så fort som mulig. ICAO CORSIA-reglene blir implementert som norsk forskrift gitt med hjemmel i klimakvoteloven. Inntil loven endres, virkeområdet for loven utvides og det innføres en forskriftshjemmel som omfatter ICAO CORSIA, vil det ikke være en fullstendig hjem-

melsrekke som gir Miljødirektoratet rettslig grunnlag for å stille krav til måling, rapportering, verifisering av utslipp, verken fra norske eller utenlandske operatører.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.)

### I

I lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser 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,
- 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 §§ 3 a og 18.*

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

§ 3 annet ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke klimagasser, aktiviteter og virksomheter som er kvotepliktige.

Ny § 3 a skal lyde:

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

*Kongen kan gi forskrift 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 forurensningsmyndig-*

*heten etter forskrifter gitt i medhold av denne paragrafen.*

§ 4 skal lyde:

§ 4 (*kvoteplikt*)

Den som har kvotepliktige utslipp fra virksomhet eller aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, 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 overvåking av utslipps- og aktivitetsdata.

§ 10 første ledd skal lyde:

Kongen kan i forskrift fastsette bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter, 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.

§ 10 annet ledd oppheves.

§ 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 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.

§ 19 første ledd første punktum skal lyde:  
Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine  
forpliktelser etter § 12 første ledd, legger foru-  
rensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til  
statskassen.

II

Loven trer i kraft straks.

---

---

