



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i klimakvoteloven

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 18. februar 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i klimakvoteloven som er nødvendige for å gjennomføre EU-direktiv 2008/101/EF av 19. november 2008 om inkludering av luftfart i kvotesystemet.

EU-direktiv 2008/101/EF om inkludering av luftfart i kvotesystemet (luftfartskvotedirektivet) medfører at EUs kvotesystem fra og med 1. januar 2012 utvides til også å omfatte CO₂-utslipp fra flyvninger til og fra EU-lufthavner. Formålet er å begrense luftfartssektorens utslipp av klimagasser. Ifølge EU-kommisjonens konsekvensanalyse innebærer dette at luftfartssektoren vil bidra til å redusere klimagassutslipp tilsvarende 36 prosent av egne utslipp frem til 2015 og 46 prosent frem til 2020, sammenlignet med forventet utslippsutvikling uten nye tiltak innenfor sektoren.

Direktivet etablerer et felleseuropeisk kvotesystem. Regjeringen foreslår at direktivet innlemmes i EØS-avtalen uten materielle tilpasninger slik at Norge kan inngå som en integrert del av kvotesystemet. Innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen innebærer at direktivets virkeområde utvides til å omfatte CO₂-utslipp fra flyvninger til og fra EØS-lufthavner. Samlet kvotemengde og kvotereserven utvides forholdsmessig for å reflektere det økte omfanget, og det vil bli utarbeidet en felleseuropeisk referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Ved at Norge inngår som en integrert del av EU-systemet skal hver kvote-

pliktig operatør bare måtte forholde seg til én administrasjon uavhengig av hvor operatøren flyr innenfor systemet. EØS-avtalens egenart og hensynet til å ivareta topilarstrukturen i EØS-avtalen har imidlertid gjort det nødvendig med en rekke tekniske tilpasninger til regelverket. Dette arbeidet har vært svært krevende, og er en viktig grunn til at lovforslaget ikke har vært fremmet tidligere.

Det ble oppnådd enighet med EU-kommisjonen om de tekniske tilpasningene til direktivet i midten av september 2010. Et forslag til lovendringer ble sendt på en kort offentlig høring i begynnelsen av november 2010. Utkast til EØS-komiteebeslutning om innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen er fremdeles til vurdering i Rådet. Direktivet ventes å bli formelt innlemmet i EØS-avtalen i løpet av våren 2011.

Ettersom den videre prosessen med å etablere et felleseuropeisk kvotesystem er tidskritisk, oversendes lovproposisjonen til Stortinget før direktivet er formelt innlemmet i EØS-avtalen. Det er ikke ventet at det vil komme endringer i utkastet til beslutning i EØS-komiteen. Dersom den endelige beslutningen skulle avvike vesentlig fra det utkastet som er lagt frem i Prop. 68 S (2010–2011) om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2008/101/EF av 19. november 2008 om inkludering av luftfart i klimakvotesystemet (luftfartskvotedirektivet), vil saken bli fremlagt for Stortinget på nytt.

2 Bakgrunn

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1.1 Innledning

EØS-komiteen forventes i løpet av februar 2011 å fatte beslutning om å innlemme EU-direktiv 2008/101/EF av 19. november 2008 om inkludering av luftfart i klimakvotestystemet (luftfartskvotedirektivet) i EØS-avtalen. Innlemmelse av direktivet om inkludering av luftfart i EUs kvotehandelssystem i EØS-avtalen nødvendiggjør endringer i klimakvoteloven.

Kvotehandling innebærer at det gis adgang til å omsette utslippsrettigheter. Kvoteregulering gir god sikkerhet for oppnåelsen av et fastsatt utslippsmål, ved at det settes et tak på antall kvoter (utslippsrettigheter) som kan være i omsetning innenfor kvotesystemet. Samtidig som kvotehandel er styringseffektivt, vil det også være et kostnadseffektivt virkemiddel. Handel med utslippskvoter har likhetstrekk med avgifter, fordi forurenser stilles overfor en kostnad knyttet til å foreta forurensende utslipp, enten ved at den kvotepliktige må kjøpe kvoter eller gjennom kostnaden ved å bruke kvoter som alternativt kunne vært solgt. Klimakvotestystemet er et av de viktigste virkemidlene for at Norge skal overholde sine utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen og for at vi skal nå våre nasjonale utslippsmål. I tråd med Regjeringens klimapolitikk og klimaforliket har Norge i de internasjonale klimaforhandlingene annonsert at Norge fram til 2020 påtar seg en forpliktelse om å kutte de globale utslipp av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990. I regjeringserklæringen høsten 2009 annonserte Norge en skjerpning tilsvarende kutt på 40 prosent dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store landene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser. Dette utslippsmålet er også meldt inn under den såkalte "Copenhagen Accord", som ble fremforhandlet under FNs klimaforhandlinger i København i 2009.

Norge har hatt et kvotesystem for stasjonære virksomheter siden 2005. For perioden 2008-2012 har Norge vært en integrert del av det europeiske kvotesystemet, og vårt nasjonale system er bygget opp i tråd med EUs kvotedirektiv. I St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk er det lagt til grunn at Regjeringen ønsker et bredest mulig kvotesystem, med flest mulig deltakende sektorer og land. Luftfartssektoren representerer et raskt voksende bidrag til klimagassutslippene. Inkludering av luftfarten i det europeiske kvotesystemet

vil bidra til å begrense veksten i utslippene fra sektoren. Innlemmelse av luftfartskvotedirektivet i EØS-avtalen vil bidra ytterligere til dette.

Internasjonal luftfart er ikke omfattet av forpliktelsene under Kyoto-protokollen, blant annet på grunn av vanskeligheter med å komme til enighet om hvordan ansvaret for utslippene skulle fordeles. Partene til FNs klimakonvensjon ble i stedet enige om å arbeide med utslippsreduksjoner fra internasjonal luftfart gjennom FNs luftfartsorganisasjon (ICAO – "International Civil Aviation Organization"). FNs luftfartsorganisasjon har stilt seg positiv til kvotehandel, men arbeidet har foreløpig ikke resultert i konkrete tiltak for å redusere klimagassutslipp fra luftfarten. På denne bakgrunn har EU vedtatt et direktiv som innebærer at flyvninger til og fra EU-lufthavner innlemmes i det eksisterende europeiske kvotesystemet for handel med klimagasser.

EUs kvotesystem omfatter utslipp fra luftfartøysoperatører som flyr til og fra EU-lufthavner uavhengig av operatørens opprinnelsesland. I mangel av tilsvarende regulering i andre land må de kvotepliktige operatørene svare kvoter i EU for alle CO₂-utslippene fra flyvingene både til og fra EU-lufthavnen. Dersom andre land utenfor EU innfører tilsvarende regulering skal det i henhold til direktivet søkes inngått avtaler mellom EU-kommisjonen og det andre landet om fordeling av ansvaret for utslippene på flyvninger mellom EU og det andre landet.

EUs kvotesystem for luftfart er omdiskutert internasjonalt. ICAOs generalforsamling konkluderte i september 2007 med at innføring av markedsbaserte virkemidler for å redusere klimagassutslipp, for eksempel kvotesystemer, kun skal gjøres på grunnlag av gjensidig samtykke mellom land. Både EU og ECAC – European Civil Aviation Conference med til sammen 44 europeiske land, inkludert Norge som medlemmer – reserverte seg imidlertid mot denne konklusjonen. På ICAOs generalforsamling i september 2010 ble det konkludert med at man ved etableringen av nye markedsbaserte virkemidler for internasjonal luftfart, for eksempel kvotesystemer, skal inngå i konstruktive bilaterale eller multilaterale konsultasjoner med andre stater for å oppnå enighet. Konklusjonen fra 2007 om at markedsbaserte virkemidler kun kan innføres etter gjensidig samtykke ble ikke gjentatt.

2.1.2 Direktivets innhold

EU-direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) innebærer at EUs kvotesystem utvides til

også å omfatte CO₂-utslipp fra flyvninger til og fra EU-lufthavner, inkludert innenriks flyvninger og flyvninger til og fra land utenfor EU. Den som driver kvotepliktige luftfartsaktiviteter skal fra 1. januar 2010 overvåke sine CO₂-utslipp og fra 1. januar 2012 skal det innleveres kvoter tilsvarende utslippene. Luftfartskvotedirektivet er i praksis en endring av det opprinnelige kvotedirektivet som kun omfattet stasjonære virksomheter.

Luftfartskvotedirektivet har regler for to ulike perioder, året 2012 og perioden 2013-2020.

Kvotepliktig enhet

Det er den som driver en kvotepliktig luftfartsaktivitet – i praksis luftfartøysoperatøren – som er ansvarlig for å overvåke og rapportere sine utslipp, samt levere kvoter tilsvarende utslippene. Med luftfartøysoperatør menes det rettssubjekt som er ansvarlig for operering av et luftfartøy på det tidspunktet det benyttes til kvotepliktig luftfartsaktivitet. I tilfeller hvor dette rettssubjektet ikke er kjent, skal eieren av luftfartøyet anses som luftfartøysoperatør. Hvilke luftfartsaktiviteter som er kvotepliktige følger av kvotedirektivets Annex I. Definisjonene i kvotedirektivets Annex I innebærer at kvoteplikten også kan omfatte privatpersoner og luftfartøysoperatører som driver ikke-kommersielle luftfartsaktiviteter.

Administrerende medlemsstat

For å redusere de administrative kostnadene skal luftfartøysoperatørene som er omfattet av regelverket bare måtte forholde seg til én medlemsstat med hensyn til praktiske forhold, for eksempel vederlagsfri tildeling av klimakvoter, innlevering av utslippsrapporter og oppgjør av kvoteplikten. Dette gjelder uavhengig av hvor mange forskjellige stater operatørens flyvninger går til. Ansvaret for å administrere de kvotepliktige operatørene må dermed fordeles mellom de ulike medlemsstatene.

På denne bakgrunn opererer direktivet med konseptet "*administrerende medlemsstat*" som bestemmer hvilken EU-medlemsstat den enkelte operatør skal forholde seg til. Operatører som er hjemmehørende i en EU-medlemsstat vil bli administrert av den medlemsstaten som har utstedt lisens og/eller driftstillatelse til den aktuelle operatøren. Når det gjelder luftfartøysoperatører som ikke har fått utstedt lisens og/eller driftstillatelse fra et land innenfor EU, inkludert ikke-kommersielle operatører fra EU, vil operatøren bli administrert av den medlemsstaten som har den største

andelen av operatørens utslipp i basisåret¹, jf. direktivets artikkel 18 a nr. 1.

For å sikre likebehandling av luftfartøysoperatørene vil EU-kommisjonen fastsette harmoniserte regler for hvordan administreringen skal foregå. Kommisjonen har laget en liste over hvilke luftfartøysoperatører som administreres av hvilken medlemsstat. Listen skal oppdateres årlig innen 1. februar og utstedes i form av en forordning fra EU-kommisjonen. Listen avgjør ikke om operatøren er kvotepliktig eller ikke. Kvoteplikten avhenger av om operatøren faktisk foretar flyvninger som er omfattet av direktivet. Dette innebærer at listen både kan omfatte operatører som ikke er kvotepliktige og at operatører som er kvotepliktige ikke står på listen.

Samlet kvotemengde

Det samlede antall kvoter som gjøres tilgjengelig for de kvotepliktige, avgjør miljøeffekten i kvotesystemet. Samlet antall kvoter som gjøres tilgjengelig for luftfartssektoren skal i 2012 tilsvare 97 prosent av luftfartssektorens gjennomsnittlige årlige utslipp i perioden 2004-2006, jf. direktivets artikkel 3c nr. 1. I perioden 2013-2020 skal den gjennomsnittlige årlige kvotemengden reduseres til 95 prosent av luftfartssektorens gjennomsnittlige årlige utslipp i perioden 2004-2006, jf. direktivets artikkel 3c nr. 2. Samlet kvotemengde vil dermed bidra til å begrense veksten i utslippene fra sektoren.

Oversikt – tildeling av kvoter

Det samlede antall kvoter må gjøres tilgjengelig for de kvotepliktige. De fleste kvotene vil bli gjort tilgjengelig ved at de deles ut vederlagsfritt til operatørene, men en del av kvotene skal selges. Reglene om tildelingen av vederlagsfrie kvoter er harmonisert på EU-nivå. Tildelingsreglene vil med andre ord være de samme i alle medlemsstatene. Det praktiske arbeidet med kvotetildeling, overvåking og rapportering vil foregå på medlemsstatsnivå av en utpekt "*vedkommende myndighet*". Både i 2012 og i 2013-2020 vil 15 prosent av samlet kvotemengde bli solgt. I perioden 2013-2020 vil 3 prosent av den samlede kvotemengden bli satt av i en kvotereserve forbeholdt nye operatører og operatører i sterk vekst. Resten av kvo-

¹ Med basisår menes 2006 med mindre operatøren først startet flyvninger til eller fra EU-lufthavner etter 2006, i så fall menes utslippene i det første kalenderåret operatøren startet flyvninger til eller fra EU-lufthavner.

tene vil etter søknad bli tildelt vederlagsfritt til operatørene på grunnlag av operatørenes andeler av det samlede aktivitetsnivået i 2010, målt i tonn-kilometer².

Tildeling av kvoter vederlagsfritt

EU-kommisjonen vil regne ut en referanseverdi (benchmark) for tildeling av kvoter. Denne referanseverdien vil avgjøre hvor mange kvoter hver berettiget operatør vil få tildelt vederlagsfritt. Både for 2012 og for 2013-2020 vil denne referanseverdien beregnes ut fra det samlede antallet vederlagsfrie kvoter som gjøres tilgjengelig hvert år delt på det samlede antallet tonn-kilometer i 2010. Det vil med andre ord være en noe strammere referanseverdi (benchmark) for tildeling av kvoter i 2013-2020 enn i 2012. Dette skyldes at samlet kvotemengde strammes inn med 2 prosentpoeng og at det settes av en kvotereserve tilsvarende 3 prosent av samlet kvotemengde i perioden 2013-2020. Referanseverdien for tildeling av kvoter innebærer at operatørene får tildelt kvoter proporsjonalt med operatørens andel av de samlede tonn-kilometerne som ble utført innenfor kvotesystemets virkeområde i løpet av 2010. På denne måten vil operatører som utnytter kapasiteten effektivt få tildelt relativt flere kvoter.

Luftfartøysoperatører som ønsker vederlagsfri tildeling av kvoter må søke om dette innen 31. mars 2011. Søknaden må blant annet inneholde informasjon om operatørens verifiserte tonn-kilometerdata for 2010. Tildelingen vil da bli beregnet ut fra referanseverdien (benchmark) multiplisert med operatørens verifiserte tonn-kilometerdata for 2010. Kvotene som tildeles vederlagsfritt vil bli delt ut til de kvotepliktige innen 28. februar hvert år, første gang i 2012.

Luftfartøysoperatører som legger ned driften i løpet av en tildelingsperiode vil fortsatt få utdelt kvoter gjennom resten av tildelingsperioden.

Oppgjør av kvoteplikten

I henhold til kommisjonsbeslutning 2009/339/EF om overvåking og rapportering skal den kvotepliktige innen 31. mars hvert år levere en verifisert utslippsrapport til den vedkommende myndigheten i den administrerende medlemsstaten. Utslippsrapporten skal redegjøre for foregående års kvotepliktige utslipp. Rapporten skal kontrolleres og godkjennes av den vedkommende myn-

digheten. Første utslippsrapport skal leveres 31. mars 2011, men det er ikke før 31. mars 2013 at den godkjente utslippsrapporten vil danne grunnlaget for innlevering av kvoter til oppgjør for kvoteplikten. Kvotene som skal leveres til oppgjør for den kvotepliktiges utslipp må innleveres til den vedkommende myndigheten i den administrerende medlemsstaten innen 30. april året etter at utslippene fant sted, første gang innen den 30. april 2013.

De kvotepliktige luftfartøysoperatørene står fritt til å handle kvoter seg i mellom, og det er ikke begrensninger på luftfartøysoperatørenes adgang til å levere kvoter utstedt til de stasjonære installasjonene (EUA-kvoter³) som er omfattet av EUs kvotesystem. Luftfartøysoperatørene vil også til en viss grad kunne innlevere kvoter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene, se nærmere om dette nedenfor.

De stasjonære installasjonene som er omfattet av EUs kvotesystem vil ikke kunne benytte kvoter utstedt til luftfartøysoperatørene (EUAA-kvoter⁴) for å dekke sine kvotepliktige utslipp, jf. direktivets artikkel 12 nr. 3. Prisen på kvoter som utstedes separat til luftfartøysoperatørene, vil dermed i praksis ikke overstige prisen på kvoter i EUs kvotemarked for stasjonære installasjoner.

Salg av kvoter

15 prosent av samlet kvotemengde skal selges, både for 2012 og perioden 2013-2020. Det samlede antall salgskvoter skal fordeles mellom medlemsstatene i henhold til hver enkelt stats andel av de totale utslippene i 2010. Utslippene som tilskrives hver stat er uavhengig av hvor mange operatører staten administrerer, men beregnes ut fra hvilke flyvninger som går til og fra den enkelte medlemsstats lufthavner. Utslipp fra samtlige flyvninger som tar av fra medlemsstaten, samt utslipp fra flyvninger fra lufthavner i tredjeland til medlemsstaten, tilskrives den aktuelle medlemsstaten. Ved å sammenholde det samlede antall salgskvoter, den samlede utslippsmengden i 2010 og den aktuelle medlemsstatens tilskrevne utslippsmengde i 2010, kan man enkelt beregne medlemsstatens andel av salgskvotene. EU-kommisjonen vil vedta en egen forordning om antallet kvoter som skal selges av hver enkelt medlemsstat, og om hvordan kvotesalget skal foregå.

Det blir opp til medlemsstatene å avgjøre bruken av inntektene fra kvotesalg. Medlemsstatene

² Tonn-kilometer er nyttelast (vekten av passasjerer og frakt) multiplisert med distanse.

³ EU Allowance

⁴ EU Aviation Allowance

skal rapportere om hvordan inntektene brukes. De oppfordres brukt til klimarelaterte formål i EU og i tredjeland, blant annet til utslippsreduksjoner, tilpasning til klimaendringer i EU og i tredjeland, spesielt i utviklingsland, forskning på klimatiltak og klimatilpasning, inkludert særlig forskning på lavutslippsfly, for å redusere utslipp gjennom transportformer med lave utslipp, samt dekning av administrative kostnader knyttet til etablering og drift av kvotesystemet. Inntektene fra kvotesalg bør også brukes til bidrag til Fondet for global energieffektivitet og fornybar energi og tiltak for å redusere avskoging i utviklingsland.

Kvoterreserve

Det skal settes av en kvoterreserve forbeholdt nye luftfartøysoperatører og luftfartøysoperatører i sterk vekst. Kvoterreserven utgjør 3 prosent av det samlede antall kvoter som utstedes i perioden 2013-2020. Med *sterk vekst* menes en gjennomsnittlig årlig økning i tonn-kilometerdata på minst 18 prosent fra 2010 til 2014, jf. direktivets artikkel 3f nr. 1 bokstav (b). Det er ikke etablert en egen reserve for 2012.

Det vil kun bli delt ut kvoter fra reserven én gang i løpet av perioden 2013-2020. Beslutningen om hvor mange kvoter som vil bli utdelt til hver luftfartøysoperatør som har søkt om tildeling og som er berettiget til tildeling skal fattes senest 30. september 2016, jf. artikkel 3f nr. 7. En forutsetning for å få tildelt kvoter fra reserven er at nyetableringen eller utvidelsen ikke bare er en videreføring av en annen luftfartøysoperatørs tidligere aktiviteter. En luftfartøysoperatør kan ikke få tildelt mer enn 1 000 000 kvoter fra reserven for å dekke en utvidelse av virksomheten. Dersom ikke alle kvotene i reserven blir delt ut til operatørene, skal kvotene som blir igjen selges av medlemsstatene.

Om forholdet mellom EUs kvotesystem og Kyoto-protokollen

Kyoto-protokollen er en internasjonal avtale (protokoll under Klimakonvensjonen) som inneholder konkrete utslippsforpliktelser som binder industrilandene som har ratifisert avtalen til å begrense sine utslipp av klimagasser. Kyoto-protokollen innebærer blant annet at det er opprettet et kvotesystem på mellomstatlig nivå som åpner for at landene som har ratifisert avtalen kan handle klimakvoter seg i mellom.

Opprettelsen av EUs kvotesystem er blant annet et virkemiddel for EU til å oppfylle sin

utslippsforpliktelse under Kyotoforpliktelsen. Innenfor EUs kvotesystem er det enkeltbedrifter, ikke stater, som er kvotepliktige.

EUs kvotesystem er imidlertid knyttet delvis sammen med det mellomstatlige kvotesystemet som er opprettet under Kyoto-protokollen. Hver kvote som er tildelt til de kvotepliktige virksomhetene innenfor EUs kvotesystem i perioden 2008-2012, har en dobbel identitet. Hver kvote er både en "EU-kvote"⁵ – som de kvotepliktige virksomhetene kan bruke til oppgjør for sine utslipp innenfor EUs kvotesystem – og en "Kyoto-kvote"⁶ – som landene kan bruke til oppgjør for sine utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen. Hver gang en EU-kvote overføres mellom de kvotepliktige bedriftene følger det altså med en Kyoto-kvote. På grunn av denne doble identiteten får medlemsstatene både innlevert en EU-kvote og en Kyoto-kvote hver gang bedriftene i EUs kvotesystem innleverer EU-kvoter til oppgjør for sin kvoteplikt. For å sikre at EU-kvotene ikke brukes to ganger blir EU-kvotene slettet etter at de er brukt til oppgjør for kvoteplikten. Kyoto-kvoten kan derimot brukes av medlemsstaten til oppfyllelse av medlemsstatens utslippsforpliktelse under Kyoto-protokollen.

Luftfartskvotedirektivet omfatter både internasjonal og innenriks luftfart. I motsetning til innenriks luftfart er internasjonal luftfart ikke omfattet av landenes utslippsforpliktelser under Kyoto-protokollen. Det finnes dermed ingen Kyoto-kvoter som er ment å skulle dekke utslippene fra internasjonal luftfart. EU-kvotene som tildeles luftfartssektoren⁷ har derfor ikke en slik dobbel identitet, og når luftfartøysoperatørene innleverer EU-kvoter som er tildelt luftfartssektoren følger det ikke med noen Kyoto-kvoter som statene kan benytte til oppgjør av Kyoto-protokollen.

De kvotepliktige luftfartøysoperatørene har imidlertid også anledning til å innlevere EU-kvoter som er tildelt de kvotepliktige bedriftene, samt til en viss grad kvoter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene Den grønne utviklingsmekanismen og Felles gjennomføring. I den grad luftfartøysoperatørene velger å innlevere kvoter som medlemsstatene kan bruke til oppgjør for utslippsforpliktelsen under Kyoto-protokollen (dvs. EU-kvoter som følges av Kyoto-kvoter, kvoter fra prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen eller kvoter fra Felles gjennomføringsprosjekter)

⁵ EUA – (EU Allowance)

⁶ AAU – (Assigned Amount Unit)

⁷ EUAA – (EU Aviation Allowance)

skal disse Kyoto-kvotene samles opp i det sentrale EU-registeret.

Bruk av kvoter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene - CDM/JI

I 2012 begrenses adgangen for luftfartøysoperatørene til å dekke sine utslipp med kvoter fra de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene (CDM og JI) til 15 prosent av innleverte kvoter. Procentsatsen vil bli revidert før perioden 2013-2020, men skal ikke settes lavere enn 1,5 prosent av innleverte kvoter. Den endelige prosentsatsen vil bli offentliggjort senest 1. juli 2012.

Andre effekter på klimaet

Kvoteplikten gjelder kun utslipp av CO₂, ikke andre utslipp av klimagasser.

Unntak fra kvoteplikten

Ifølge kvotedirektivets Annex I omfattes CO₂-utslipp fra samtlige flyvninger til eller fra EU-lufthavner av kvoteplikten. Lufthavner er definert vidt, noe som innebærer at en hvilken som helst egnet landingsplass, både til lands og til vanns, kan omfattes. Landingsplasser på skip og bygninger er også omfattet.⁸

Det gis imidlertid unntak for kvoteplikten for kommersielle lufttransportoperatører som i tre påfølgende firemånedersperioder gjennomfører mindre enn 243 enkeltflyvninger per periode (tilsvarer ca. to flyvninger per dag), eller som har årlige utslipp på mindre enn 10 000 tonn CO₂.

Offisielle flyvninger med regjerende monarker og deres nærmeste familie, statsoverhoder, regjeringssjefer og regjeringsmedlemmer fra land utenfor EU, er også unntatt fra kvoteplikten. Tilsvarende flyvninger for monarker, statsoverhoder osv. fra land innenfor EU, er derimot ikke unntatt fra kvoteplikten.

Følgende flyvninger er også unntatt fra kvoteplikten: Militær-, toll- og politiflyvninger, lete- og redningsflyvninger, brannslukking, humanitære flyvninger, forskningsflyvninger, prøveflyvninger, ambulansflyvninger, flyvertrening, flyvninger som følger visuelle flyveregler (VFR), flyvninger

som returnerer til samme lufthavn uten mellomlanding, flyvninger med luftfartsmaskineri med en maksimal take-off-vekt på under 5 700 kg, samt flyvninger som foretas under forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT/PSO) enten til destinasjoner i EUs ytre områder etter EF-traktatens artikkel 299 nr. 2 eller på enkeltruter som har en kapasitet på mindre enn 30 000 seter i året.

EU-kommisjonen skal arbeide for inngåelse av en global avtale for å redusere utslipp fra luftfart. I mangel av en global avtale, skal det søkes inngått bilaterale avtaler med tredjeland. I tilfeller hvor tredjeland oppretter tilsvarende regelverk kan Kommisjonen beslutte å unnta fra kvoteplikten utslipp som stammer fra flyvninger fra det aktuelle tredjelandet til EU.

Sanksjoner

Luftfartøysoperatører som gjentatte ganger ikke etterlever regelverket kan som et siste utfall bli nektet å operere i EU, jf. endringer i kvotedirektivets art. 16. Det åpnes for at medlemsstatene – etter at andre håndhevingstiltak har mislykkes – kan anmode Kommisjonen om å innføre driftsforbud for den angjeldende operatøren. Kommisjonen vil vedta en egen forordning med nærmere regler om innføring av driftsforbud.

Revidering av kvotesystemet i 2014

Kvotedirektivets artikkel 30 nr. 4 krever at Kommisjonen innen 1. desember 2014 vurderer kvotesystemet og åpner for at Kommisjonen kan foreslå endringer.

For øvrig gjelder de samme reglene som i kvotedirektivet (direktiv 2003/87/EF).

2.1.3 Innholdet i EØS-komitébeslutningen

Innledning

Inkludering av luftfartskvotedirektivet i EØS-avtalen innebærer at direktivets virkeområde utvides til også å omfatte flyvninger til og fra lufthavner i EØS/EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge. Flyvninger til og fra lufthavner i EU, herunder flyvninger mellom EØS/EFTA-statene og EUs medlemsstater, er allerede omfattet av direktivet. Utvidelsen av virkeområdet innebærer dermed at følgende ekstra flyvninger blir inkludert i systemet:

- i. innenriks flyvninger i henholdsvis Island, Liechtenstein og Norge,
- ii. flyvninger mellom EØS/EFTA-statene, samt

⁸ I Kommisjonens retningslinjer (beslutning 2009/450/EF) er lufthavn (aerodrome) definert som følger: 'aerodrome' means a defined area on land or water, including buildings, installations and equipment, intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft.

iii. flyvninger mellom en EØS/EFTA-stat og et tredjeland utenfor EØS.

Svalbard er ikke omfattet av EØS-avtalen og regnes derfor som tredjeland i henhold til dette regelverket. Dette innebærer at flyvninger mellom Svalbard og EØS-området (for eksempel Norge) er omfattet av kvoteplikten, mens flyvninger mellom Svalbard og land utenfor EØS (for eksempel Russland) ikke er omfattet. Flyvninger internt på Svalbard er heller ikke omfattet. Den norske klimakvoteloven er gitt anvendelse på den norske delen av kontinentalsokkelen med de begrensninger som følger av folkeretten. Flyvninger til, fra og mellom offshoreinstallasjoner, herunder landingsplasser på skip som befinner seg på kontinentalsokkelen, er dermed også omfattet av kvoteplikten.

Overordnet om tilpasninger til regelverket

Norge implementerer direktivet i norsk rett uten *materielle tilpasninger* (unntak). Dette innebærer at det opprettes ett harmonisert, felleseuropeisk kvotesystem for luftfart, og at kvoteplikten vil bli gjort gjeldende fra 1. januar 2012 i hele systemet. Samlet kvotemengde og kvotereserven vil utvides forholdsmessig for å reflektere det økte omfanget, og det vil bli utarbeidet en felleseuropeisk referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter innenfor hele systemet.

EØS-avtalens egenart og hensynet til å ivareta to-pilarstrukturen i EØS-avtalen har imidlertid gjort det nødvendig med en rekke *tekniske tilpasninger* til regelverket. EØS-avtalen åpner for eksempel ikke for at EU-kommisjonen fatter beslutninger med direkte virkning for EØS/EFTA-statene. Samtidig ville det ikke være mulig å følge EØS-avtalens normale prosedyrer med en separat beslutningsprosess på EFTA-siden for eksempel dersom det skal kunne fastsettes en felleseuropeisk referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter og dersom det skal sikres at beslutninger om innføring av driftsforbud skal gjøres på en enhetlig måte innenfor hele kvotesystemet. Det har derfor vært nødvendig å justere beslutningsprosessene under direktivet slik at det tas hensyn til at Kommisjonen ikke kan ha myndighet på EFTA-siden samtidig som det etableres ett harmonisert, felleseuropeisk kvotesystem. Arbeidet med å utarbeide de tekniske tilpasningene har vært svært krevende.

Som følge av at arbeidet med å utarbeide tekniske tilpasninger har tatt tid, er enkelte av fristene i direktivet allerede utløpt eller i ferd med å

løpe ut før den norske loven er vedtatt. Sen innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen har ført til spesielle utfordringer. Med et harmonisert, felleseuropeisk system kan man ikke operere med egne frister i deler av systemet. EØS/EFTA-statene kan dermed ikke få tilpasninger som åpner for egne frister for de ekstra flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen. For at det skal være mulig å etablere ett felleseuropeisk system, må relevante data fra hele systemet være tilgjengelig samtidig. I henhold til direktivet skal Kommisjonen i september 2011 fastsette en felleseuropeisk referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Denne beslutningen fastsettes på grunnlag av luftfartøysoperatørenes innsamlede aktivitetsdata (tonn-kilometerdata) for 2010. Relevante aktivitetsdata for 2010 må dermed også være tilgjengelig for alle de ekstra flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen, dersom disse flyvningene skal kunne tas i betraktning ved Kommisjonens fastsettelse av den felleseuropeiske referanseverdien (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Dette har ført til at EU- og EØS-landene – i påvente at formell avklaring om innlemmelse og gjennomføring av direktivet – har måttet samarbeide om å sikre frivillig innsamling av de relevante dataene fra alle de ekstra flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen.

Siden referanseverdien (benchmark) som skal legges til grunn for tildelingen av vederlagsfrie kvoter baseres seg på aktivitetsdata for 2010, er alternativet til frivillig innsamling av relevante data å opprette to parallelle kvotesystemer med ulike prosesser for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Det ene systemet ville da tilsvare det opprinnelige omfanget av kvotesystemet basert på aktivitetsdata for 2010. De ekstra flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen ville da ikke kunne bli fullstendig integrert i dette opprinnelige systemet, men ville måttet basere seg på innsamlede aktivitetsdata for eksempel for 2011 eller 2012. Dette alternativet har vært ansett som lite ønskelig ettersom det er en lang rekke luftfartøysoperatører som både utfører flyvninger innenfor direktivets opprinnelige virkeområde og ekstra flyvninger som kommer inn som følge av utvidelsen. Disse operatørene ville blant annet ha måttet forholde seg til to separate prosesser for tildeling av vederlagsfrie kvoter med tilhørende vesentlig økning i de administrative byrdene, for eksempel måtte det innsamles aktivitetsdata for to ulike år for ulike flyvninger, og det ville måtte fremmes to ulike søknader om tildeling av kvoter. For å unngå at operatører skal måtte forholde seg

til to separate prosesser for tildeling av vederlagsfrie kvoter, har det isteden vært ansett som ønskelig å basere seg på frivillig etterlevelse av pliktene i direktivet frem til direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i EØS/EFTA-statenes nasjonale lovgivning.

Kvotepliktig enhet – hvem som omfattes av den norske loven

Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen uten materielle tilpasninger når det gjelder hvilke operatører som omfattes av regelverket, og når det gjelder hvilke operatører som skal administreres av Norge. Dette innebærer at direktivets regler blir gjort gjeldende på tilsvarende måte i Norge som i resten av systemet.

Luftfartøysoperatører som er omfattet av regelverket vil kun forholde seg til én administrerende stat uavhengig av hvor mange stater flyvningene går til. De luftfartøysoperatørene som skal oppfylle sine forpliktelser på grunnlag av den norske loven er de operatørene som har fått utstedt sin lisens og/eller driftstillatelse av norske myndigheter, samt luftfartøysoperatører fra tredjeland og ikke-kommersielle operatører fra EU som hadde den største andelen av sine EØS-relaterte utslipp⁹ i Norge i et basisår (2006 eller oppstartsåret). Basert på disse grunnreglene vedtar EU-kommisjonen årlig – innen 1. februar hvert år – en forordning med en felles, autoritativ liste over hvilke luftfartsoperatører som administreres av hvilken stat. Det er allerede offentliggjort én slik liste for 2009 og én for 2010. Listen avgjør hvilket lands myndigheter en luftfartsoperatør skal forholde seg til. Listen avgjør ikke om operatøren er kvotepliktig eller ikke. Kvoteplikten avhenger av om operatøren faktisk foretar flyvninger som er omfattet av direktivet. Dette innebærer at listen både kan omfatte operatører som ikke er kvotepliktige og at operatører som er kvotepliktige ikke står på listen. Det vil være Klima- og forurensningsdirektoratet som vil være administrerende myndighet for luftfartskvotestystemet i Norge.

EØS/EFTA-statene har i forbindelse med innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen akseptert

at det bare opprettes én felleseuropeisk liste over hvilken stat som administrerer hvilken luftfartøysoperatør. En rekke norske luftfartøysoperatører flyr allerede til EU-lufthavner og ville dermed ha vært omfattet av regelverket uavhengig av om det ble utvidet til også å omfatte EØS/EFTA-statene. Disse luftfartøysoperatørene står allerede oppført på EU-kommisjonens lister for 2009 og 2010, men er da oppført under andre stater enn Norge. Årsaken til dette er at Norge ble ansett som et tredjeland da disse listene ble vedtatt, og at luftfartøysoperatører som har fått utstedt sin lisens og/eller driftstillatelse av norske myndigheter dermed i henhold til regelverket skulle administreres av den staten som hadde den største andelen av den norske operatørens utslipp i 2006. Nå som EØS/EFTA-statene blir en del av systemet vil luftfartøysoperatører som har fått utstedt sin lisens og/eller driftstillatelse av norske myndigheter bli administrert av Norge, og vil i løpet av 2011 bli overført fra den staten som operatøren allerede har etablert kontakt med. Det er også åpnet for at luftfartsoperatører som skal overføres på bakgrunn av artikkel 18 a nr. 1 (b), det vil si luftfartøysoperatører fra tredjeland og ikke-kommersielle operatører fra EU, kan søke sin nåværende administrerende medlemsstat om å bli overført til norske myndigheter på et senere tidspunkt, dog ikke senere enn 2020.

De luftfartøysoperatørene som skal forholde seg til norske myndigheter er dermed de operatørene som har fått lisens og/eller driftstillatelse av norske myndigheter, samt de operatørene fra tredjeland og ikke-kommersielle operatører fra EU som har den største andelen av sine EØS-relaterte utslipp i Norge, med mindre noe annet fremgår av EU-kommisjonens offisielle liste – i så fall skal listen følges.

Fastsettelse av samlet kvotemengde og en referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter

Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen uten tilpasninger når det gjelder fastsettelse av samlet kvotemengde og en referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Dette innebærer at operatørene som administreres av Norge står overfor de samme bestemmelsene i dette direktivet som operatører som administreres av andre land.

For at det skal kunne etableres ett harmonisert, felleseuropeisk kvotesystem må det foreligge utslipps- og aktivitetsdata for 2010 for alle kvotepliktige luftfartøysoperatører. Summen av

⁹ Med EØS-relaterte utslipp menes utslipp fra flyvninger til og fra lufthavner som er omfattet av direktivets virkeområde. Operatører som ikke har fått lisens fra en EØS-stat fordeles mellom de administrerende statene ut fra hvilken stat som har den største andelen av operatørens utslipp. Operatørens utslipp fra flyvninger fra norske lufthavner, samt utslipp fra flyvninger fra tredjeland utenfor EØS til Norge, tilskrives Norge. Dersom den største delen av operatørens utslipp tilskrives Norge, skal operatøren administreres av Norge.

aktivitetsdataene for 2010 er avgjørende for fastsettelsen av referanseverdien (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter, mens aktivitetsdataene for 2010 for hver enkelt operatør er avgjørende for hvor mange kvoter hver operatør får tildelt vederlagsfritt. Utslippsdataene for 2010 er avgjørende for hvor mange kvoter hver stat skal få anledning til å selge, da kvotene som skal selges fordeles mellom statene i henhold til statens andel av de samlede verifiserte utslippene i 2010.

I henhold til direktivet skulle kvotepliktige luftfartsoperatører innen 31. august 2009 innlevere et utkast til overvåkingsprogram for godkjenning av sin administrerende medlemsstat. Operatørene skulle starte innsamlingen av utslipps- og aktivitetsdata den 1. januar 2010. Den sene innlemmelsen av luftfartskvotedirektivet i EØS-avtalen har medført at EØS/EFTA-statene ikke kunne ha sin nasjonale lovgivning på plass tidnok til å kreve innsamling av relevante data allerede fra 1. januar 2010 for de ekstra flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen. Europeiske myndigheter har derfor samarbeidet om å be de berørte aktørene om frivillig innsamling av relevante data.

Kvotepiktige operatører som har flyvninger til EU-lufthavner er omfattet av det opprinnelige virkeområdet til luftfartskvotedirektivet, og skulle dermed allerede ha utarbeidet og fått godkjent overvåkingsplaner da systemet ble formelt besluttet utvidet til også å omfatte EØS/EFTA-statene. For disse operatørene innebærer utvidelsen bare at det må samles inn data for eventuelle ekstra EØS/EFTA-flyvninger. Nye operatører som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen, hadde derimot ikke utarbeidet overvåkingsplanene allerede, og måtte derfor identifiseres, bes om frivillig å utarbeide overvåkingsplaner og starte innsamling av utslipps- og aktivitetsdata fra sine kvotepliktige flyvninger. Høsten 2009 ble det arbeidet for å sikre frivillig innsamling av relevante data fra berørte operatører. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte operatører som er omfattet av systemet ikke har blitt identifisert tidnok til at operatøren har kunnet samle inn relevante utslipps- og aktivitetsdata allerede fra 1. januar 2010.

Manglende innsamling av relevante 2010-data vil imidlertid ikke kun være et problem for nye operatører som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen. Erfaringene fra andre europeiske land er at det har vært svært krevende å komme i kontakt med berørte operatører, og en rekke land har ikke lyktes med å kontakte sine operatører tidnok til å sikre utarbeidelse og godkjenning av overvåkings- og rapporteringsplaner innen 1.

januar 2010. Hvordan man skal forholde seg til eventuelle manglende data håndteres derfor sentralt, og er ikke en utfordring som er unik for EØS/EFTA-statene.

Når det gjelder beslutningsprosessen som ligger til grunn for fastsettelse av de historiske utslippene etter direktivets artikkel 3c(4) og fastsettelsen av samlet kvotemengde og referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter etter direktivets artikkel 3e(3), er det etablert ordninger som sikrer at EØS/EFTA-statene involveres i prosessen. I henhold til direktivet skal Kommisjonen fastsette de historiske utslippene og dessuten fastsette samlet kvotemengde og en felleseuropeisk referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. For EØS/EFTA-statene har det vært viktig å sikre at topilarstrukturen i EØS-avtalen ivaretas i størst mulig grad samtidig som det kun opprettes ett harmonisert, felleseuropeisk kvotesystem.

Tildeling av kvoter vederlagsfritt i Norge, herunder tildeling av kvoter fra reserven

At direktivet innlemmes i EØS-avtalen uten materielle tilpasninger innebærer blant annet at luftfartøysoperatører som administreres av norske myndigheter ikke skal komme annerledes ut enn luftfartøysoperatører som administreres av andre lands myndigheter. Det er gjort en betydelig innsats for å sikre at det skal kunne etableres en harmonisert, felleseuropeisk referanseverdi (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Fastsettelse av en slik felleseuropeisk referanseverdi forutsetter at data fra de ekstra EØS/EFTA-flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen tas med i betraktning når referanseverdien fastsettes. For å kunne ta disse flyvningene i betraktning, er det avgjørende at tonn-kilometer aktivitetsdata for 2010 for alle de ekstra EØS/EFTA-flyvningene inkluderes i søknader om vederlagsfri tildeling. Disse søknadene skal i henhold til direktivet innleveres til de administrerende myndighetene innen 31. mars 2011. Dette innebærer således en frist for nasjonal gjennomføring i Norge ettersom de aktuelle operatørene som administreres av Norge må pålegges å fremme søknader innen dette tidspunktet for at de relevante dataene skal kunne tas i betraktning av Kommisjonen ved fastsettelsen av referanseverdien (benchmark) for tildeling av vederlagsfrie kvoter. Den samme referanseverdien vil bli lagt til grunn av Klima- og forurensningsdirektoratet ved beregningen av den vederlagsfrie tildelingen til den enkelte luftfartøysoperatøren som administre-

res av Norge. Hver enkelt aktør som administreres av Norge vil da få tildelt kvoter vederlagsfritt i henhold til sin andel av de samlede tonn-kilometer aktivitetsdataene innenfor systemet i 2010.

Også når det gjelder tildeling av kvoter fra den felleseuropeiske kvoteresserven forbeholdt luftfartsaktiviteter vil det bli fastsatt en harmonisert, felleseuropeisk referanseverdi (benchmark). Operatører administrert av Norge vil dermed få tildelt kvoter på samme grunnlag som konkurrerende operatører som administreres av andre land.

Salg av kvoter

Hvor mange kvoter hver stat skal selge skal beregnes sentralt i Europa. Det samlede antall salgskvoter skal fordeles mellom EØS-statene i henhold til hver enkelt stats andel av de totale utslippene i 2010. Det skal vedtas en egen forordning om auksjonering av kvoter. Denne er ennå ikke formelt vedtatt.

Luftfartskvotedirektivet fastsetter at inntekter generert fra kvotesalg "bør" øremerkes klimatil- tak, jf. artikkel 3d nr. 4. EØS/EFTA-statene er ikke unntatt fra denne bestemmelsen. Budsjettsaker faller imidlertid utenfor EØS-avtalens virkeområde, og ved innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen er det derfor presisert at innlemmelsen av denne bestemmelsen ikke skal ha innvirkning på EØS-avtalens virkeområde. Direktivets bestemmelse om dette er en "bør-bestemmelse" og det er presisert at det er opp til landene selv å bestemme hvordan disse inntektene skal benyttes. Ved innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen har EØS/EFTA-statene fått innvilget et fritak fra rapporteringsforpliktelsene.

Sanksjoner

De alminnelige sanksjonene under kvotedirektivet gjelder også for luftfartssektoren. Dette innebærer blant annet at en operatør kan bli dømt til fengsel eller bøter for manglende innlevering av kvoter, og at det skal betales et gebyr på 100 Euro for hver for sent innleverte klimakvote. Betaling av gebyret fritar ikke for plikten til å innlevere kvoten.

Spesielt for luftfartssektoren er at luftfartøysoperatører også kan bli ilagt driftsforbud – operatøring ban – som en ytterste konsekvens av manglende etterlevelse av regelverket. I henhold til direktivet kan Kommisjonen på anmodning fra medlemsstatene innføre driftsforbud med virkning for hele EU. Kommisjonen vil vedta en egen

kommisjonsforordning med nærmere regler om innføring av driftsforbud.

For å sikre at ileggelse av driftsforbud gjennomføres på en ensartet måte i hele EØS-området har EØS/EFTA-statene akseptert at Kommisjonen også ilegger driftsforbud overfor operatører som administreres av EØS/EFTA-statene, herunder norske operatører. Ettersom Kommisjonen ikke kan ha direkte myndighet i EØS/EFTA-statene vil Kommisjonens beslutninger om ileggelse av driftsforbud ikke være bindende for EØS/EFTA-statene før Kommisjonens beslutning er innlemmet i EØS-avtalen gjennom en etterfølgende EØS-komitébeslutning.

2.2 Høringen av lovforslaget

2.2.1 Høringsinstansene

Miljøverndepartementet sendte 8. november 2010 et notat med forslag til endringer i klimakvoteloven på høring. Høringsfristen ble satt til 22. desember 2010. Adressatene for høringen følger som vedlegg.

Det kom inn 32 høringsuttalelser. Følgende instanser hadde realitetsmerknader til høringsnotatet:

Justisdepartementet
Datatilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Luftfartstilsynet
Statistisk Sentralbyrå (SSB)
Board of Airline Representatives in Norway (BARIN)
CICERO – Senter for klimaforskning
Fremtiden i våre hender
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Naturvernforbundet
NHO Luftfart
Norsk Industri
Norwegian Air Shuttle ASA
SAS/Widerøe
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

2.2.2 Merknader fra høringsinstansene

Høringsinstansene er positive til inkludering av luftfart i klimakvotesystemet.

Statistisk sentralbyrå forklarer at:

"Forslaget om å inkludere luftfarten i kvotesystemet vil bidra til å redusere de samlede utslippene av klimagasser fra denne sektoren og øvrige sektorer i kvotesystemet. Dersom utslippene fra luftfarten skulle fortsette å vokse til tross for kvoteplikten, er systemet innrettet

slik at det vil kreve tilsvarende utslippsreduksjoner i andre sektorer i kvotesystemet. Miljøeffekten [...] er derfor ubetinget positiv.”

NHO Luftfart understreker at

”norsk luftfartsnæring i lang tid har støttet etablering av et internasjonalt system for klimakvotehandling som et kostnadseffektivt og ikke-diskriminerende virkemiddel på tvers av sektorer og landegrenser”,

og at *NHO Luftfart* derfor

”støtter at EU-direktiv 2008/101/EF om inkludering av luftfart i kvotesystemet implementeres i norsk rett uten materielle tilpasninger.”

En rekke høringsinstanser (*Board of Airline Representatives in Norway, Landsorganisasjonen i Norge, NHO Luftfart, Norsk Industri, SAS/Widerøe, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*) påpeker at luftfart er et internasjonalt marked og ønsker å sikre like konkurransevilkår innad i kvotesystemet. Disse aktørene ønsker derfor å inkludere luftfart i kvotesystemet på en felles europeisk plattform uten nasjonale tilpasninger. Disse aktørene synes ikke å ha vesentlige innvendinger mot hovedinnretningen av EU-direktivet.

Flere høringsinstanser mener imidlertid at kvotesystemet kunne vært utformet annerledes eller vært forbedret på enkelte punkter.

Norges Naturvernforbund og *Fremtiden i våre hender* mener at systemet burde vært vesentlig strammere, dvs. at kvotesystemet skulle vært mer ambisiøst med færre kvoter tilgjengelig.

Naturvernforbundet og *CICERO – Senter for klimaforskning* mener at en stor andel av kvotene deles ut vederlagsfritt. *Statistisk sentralbyrå* savner en begrunnelse for at en så stor andel av kvotene tildeles vederlagsfritt. Ifølge *Statistisk sentralbyrå* vil tildeling av vederlagsfrie kvoter trolig føre til at profitten for de fleste selskaper øker som følge av innføringen av kvotesystemet.

CICERO mener at det er uheldig at tildelingen av vederlagsfrie kvoter beregnes ut fra en referanseverdi basert på aktivitetsnivået i 2010. Siden tildelingssystemet ble kjent før 2010, har luftfartøysoperatørene hatt interesse av å øke aktivitetsnivået i 2010 for å få en større tildeling av vederlagsfrie kvoter.

Norwegian Air Shuttle AS mener at de foreslåtte tildelingsreglene er lite fremmede da det ikke finnes incitament i lovforslaget som premierer en god fremtidsrettet miljøprofil.

CICERO og *NHO Luftfart* påpeker at det kan ha uheldige konkurransevridende effekter at visse flyvninger er unntatt fra kvoteplikten. *NHO Luftfart* peker spesielt på anbudsutlysningene på regionale ruter i Norge og gjør oppmerksom på at terskelverdiene for unntak fra kvoteplikten kan skape ulike konkurransevilkår. *Luftfartstilsynet* mener at det er positivt at en rekke luftfartsaktiviteter – herunder mindre operatører – unntas fra kvoteplikt og ikke pålegges en urimelig administrativ eller økonomisk byrde.

En rekke instanser (*Board of Airline Representatives in Norway, NHO Luftfart, Norsk Industri, Norwegian Air Shuttle, SAS/Widerøe*) er opptatt av at CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart avvikles fra samme dato som kvotesystemet innføres. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* forutsetter at innføringen av luftfartskvotene sammen med gjeldende avgift på mineralolje for innenlands lufttrafikk vurderes samlet slik at innenlands lufttrafikk ikke diskrimineres. *NHO Luftfart* påpeker at en eventuell videreføring av en nasjonal CO₂-avgift vil undergrave kvotesystemets effektivitet, og frigjøre kvoter i Norge som kommer konkurrerende virksomheter i Europa til gode. De mener også at avgiften vil gjøre det vanskeligere for norske flyselskaper å finansiere nytt og miljøvennlig materiell.

Flere høringsinstanser mener imidlertid at CO₂-avgiften bør videreføres for å unngå å svekke incentivene til reduserte utslipp fra innenlands luftfart (*CICERO*) eller utvides til også å gjelde internasjonal luftfart (*Fremtiden i våre hender, Naturvernforbundet*). Ifølge *Naturvernforbundet* vil kvotesystemet etter alt å dømme ikke bli stramt nok til å realisere nødvendige utslippsreduksjoner, og mener derfor at miljøavgifter bør brukes som et supplement til kvotesystemet. *Naturvernforbundet* viser til at etableringen av én ny flyrute mellom Oslo og New York vil få en klimapåvirkning som tilsvarer om lag 50 000 privatbiler. *Fremtiden i våre hender* viser til at luftfarten har en rekke særordninger som må avvikles, blant annet fritak for mineraloljeavgift og merverdiavgift på utenlandsflyvninger, samt en raus tax free-ordning som subsidierer flyselskapenes landingsavgifter. For å nå målet om at den globale temperaturstigningen ikke skal overstige 2 grader, må også flysektoren kutte i sine utslipp.

Statistisk sentralbyrå viser til at den norske CO₂-avgiften ikke lenger vil ha noen effekt på de samlede utslippene i Europa etter at luftfarten inkluderes i kvotesystemet, men påpeker at avgiften kan ha effekt på de norske utslippene. Gitt at flyselskapene i stor grad kan sende kvotekostna-

dene videre vil kvoteplikten for luftfart kunne gi økt lønnsomhet for de fleste flyselskaper. Ifølge *Statistisk sentralbyrå* er det dermed ikke sikkert at de norske flyselskapene får redusert sin lønnsomhet selv om CO₂-avgiften beholdes på dagens nivå.

Flere instanser (*NHO Luftfart, Norwegian Air Shuttle, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*) er opptatt av at inntekter fra salg av kvoter skal øremerkes miljøtiltak. NHO peker på behovet for stabil finansiering av forskning og utvikling innen miljøarbeidet, og luftfartsområdet spesielt. Norwegian mener at inntektene fra salg av kvoter burde brukes til forskning og miljøfremmende tiltak innen luftfarten.

Flere instanser (*Landsorganisasjonen i Norge, NHO Luftfart og Norwegian Air Shuttle*) viser til at de foreslåtte gebyrreglene i klimakvoteforskriften vil føre til at kostnadene ved drift av kvotesystemet vil måtte dekkes av de kvotepliktige, og at dette står i kontrast til EU-direktivet som oppfordrer til at inntektene fra salg av klimakvoter benyttes til å dekke de administrative kostnadene ved drift av kvoteordningen. Ifølge NHO Luftfart vil de vesentlige inntektene staten får fra salg av kvoter gjøre det urimelig at de samme bedriftene skal måtte dekke de administrative kostnadene ved drift av kvotesystemet.

SAS/Widerøe viser til at akkrediteringer og godkjenninger som er gitt av andre land også må anses gyldige i Norge.

NHO Luftfart viser til at lovforslaget langt på vei er basert på frivillighet når det gjelder innrapportering av utslipps- og aktivitetsdata for 2010, men støtter denne tilnærmingen da den er nødvendig for å sikre en smidig administrativ håndtering og likebehandling og harmoniserte vilkår for de berørte aktørene. *NHO Luftfart* er opptatt av at myndighetene ivaretar behovet for informasjon til aktørene som berøres av det norske lovforslaget. *NHO Luftfart* er særlig opptatt av at myndighetene sørger for nødvendig informasjon og rutiner som gjør at selskapene rekker å søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter innen fristen 31. mars 2011.

Luftfartstilsynet viser til at operatører med små utslipp skal ha anledning til å estimere sitt drivstofforbruk ved hjelp av verktøy godkjent til et slikt formål. *Luftfartstilsynet* savner omtale av "ETS Support Facility", et slikt verktøy som er under utvikling av Eurocontrol.

2.2.3 Departementets vurderinger

Høringen synes i liten grad å ha brakt frem nye momenter. Lovtekniske kommentarer fra Justisdepartementet tilsier en forenkling av utkastets § 6 annet ledd og § 21 a hvor deler av den beskri- vende teksten foreslås flyttet til forskrift.

Flere høringsinstanser peker på viktigheten av å inkludere luftfart i kvotesystemet på en felles europeisk plattform uten nasjonale tilpasninger. Regjeringen deler dette synet og mener at Norge bør inngå som en integrert del av EUs kvotesystem for luftfart fra starten slik at kvoteplikt innføres for alle norske flyvninger fra 2012. Ideelt sett skulle regjeringen sett at det var oppnådd enighet om etableringen av et globalt klimaregime som omfatter luftfart, men i mangel av global enighet støtter regjeringen EUs arbeid for å få satt et tak på utslippene fra luftfart. Ønsket om å bli en integrert del av EUs kvotesystem er også motivert ut fra ønsket om å minimere administrasjonen. Da de kvotepliktige flyvningene går på tvers av landegrensene blir det særlig krevende å skulle etablere særnorske løsninger. Ved at Norge inngår som en integrert del av EU-systemet – og det dermed kun etableres ett felleseuropeisk kvotesystem – skal hver operatør bare måtte forholde seg til én administrasjon uavhengig av hvor de flyr innenfor systemet. At Norge har åpnet for å inngå som en integrert del av EU-systemet har i praksis begrenset hvilket handlingsrom Norge har hatt ved utformingen av dette lovforslaget. Både med hensyn til fastsettelse av samlet kvotemengde og dersom Norge ønsket å ha en annen salgandel ville Norge ikke kunne bli en integrert del av EUs kvotesystem. Mange operatører ville i så fall måtte forholde seg til én administrasjon for flyvninger til og fra norske lufthavner og en annen administrasjon for andre flyvninger innenfor EUs kvotesystem.

Når det gjelder valg av 2010 som basisår er dette også noe som følger av direktivet, og selv om departementet absolutt ser betenkeligheter ved bruk av et basisår som var kjent for aktørene på forhånd bemerkes at samlet kvotemengde bestemmes ut fra utslippene i 2004-2006, altså før direktivet ble kjent. Aktivitetsnivået i 2010 bestemmer altså bare fordelingen av kvoter mellom de ulike aktørene, og har ikke betydning for hvor mange kvoter som totalt sett skal gjøres tilgjengelig. Om alle aktører øker sitt aktivitetsnivå i 2010 like mye vil alle aktørene få tildelt like mange kvoter vederlagsfritt som om de ikke hadde økt aktiviteten i 2010.

Norwegian Air Shuttle bemerker at lovforslaget mangler incentiver som premierer en god og fremtidsrettet miljøprofil. Til dette vil departementet bemerke at både metoden for tildeling av kvoter – basert på aktivitetsnivå (tonn-km) fremfor utslipp – og kvoteplikten i seg selv vil føre til at luftfartøysoperatører som klarer å utnytte kapasiteten sin effektivt kommer relativt sett bedre ut.

Flere instanser påpeker at unntak fra kvoteplikten for enkelte aktører kan føre til konkurransevridninger. Som Luftfartstilsynet påpeker vil det imidlertid være utfordringer knyttet til å inkludere for mange små aktører i et kvotesystem. Det er derfor viktig å finne en god balanse mellom konkurransehensyn og administrative byrder. Når det gjelder risikoen for konkurransevridninger, peker NHO Luftfart spesielt på anbudsutlysningene på regionale ruter i Norge. Når det gjelder fritak for kvoteplikt på ruter med en kapasitet under 30 000 seter i året, bemerker departementet at kapasiteten på hver rute vil vurderes for seg uavhengig av hvordan anbudsutlysningen utformes. Det skal dermed ikke være en ulempe for aktører som har en samlet kapasitet på langt over 30 000 seter så lenge kapasiteten på den aktuelle ruten kommer under terskelverdien. Når det gjelder fritak for kvoteplikt for kommersielle lufttransportoperatører som har årlige utslipp på under 10 000 tonn CO₂ er det imidlertid mulig å se for seg aktører som vil kunne komme under dette terskelnivået. Dette vil kunne innebære en konkurranseulempe for større aktører i en eventuell anbudsrunde. Dette terskelnivået medfører i prinsippet en risiko for fragmentering av lufttransporttilbudet slik at vi får en lang rekke mindre tilbydere som alle slipper kvoteplikt fordi deres samlede årlige utslipp ikke overstiger 10 000 tonn CO₂. Terskelnivået er imidlertid felles for hele EØS-området og departementet mener at hensynet til å lage et harmonisert system må veie tyngre enn eventuelle ulemper knyttet til terskelverdiene for kvoteplikt.

En rekke høringsinstanser har tatt opp CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart, med forslag om både avvikling, videreføring og utvidelse av avgiften. Som varslet i høringsnotatet vil det bli tatt stilling til eventuell videreføring av CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart i forbindelse med budsjettet for 2012. Naturvernforbundet viser til at etableringen av én ny flyrute mellom Oslo og New York vil ha en klimapåvirkning tilsvarende 50 000 privatbiler. Som det også fremgår av høringsuttalelsen til Statistisk sentralbyrå innebærer kvotesystemet at det fra 2012 settes et effektivt tak på utslippene fra

sektoren. At det settes et tak på utslippene betyr i klartekst at økninger i utslippene, for eksempel som følge av at det etableres nye ruter, vil måtte motsvares av tilsvarende reduksjoner innenfor andre kvotepliktige sektorer i Europa.

Flere instanser viser til EU-direktivets åpning for at inntekter fra salg av kvoter kan øremerkes miljøtiltak. Departementet viser til at inntektene fra salg av kvoter inngår i statsbudsjettet på ordinær måte, og at eventuelle endringer i statens inntekter som følge av innføring av kvoteplikt og endring av CO₂-avgiften, på vanlig måte vil inngå i behandlingen av statsbudsjettet.

Flere høringsinstanser mener at de foreslåtte gebyrreglene i klimakvoteforskriften er urimelige, og at staten burde dekket kostnadene ved drift av kvotesystemet. Departementet vil i denne forbindelse fremheve at den kvotepliktiges bidrag til dekning av driftskostnadene blant annet er begrunnet med prinsippet om at "forurenser skal betale", hvilket også er i tråd med gjeldende praksis for forvaltning etter forurensningsloven. Det vil være urimelig om kostnadene ved forurensning skal dekkes av andre enn de som er ansvarlig for forurensningen. Helt siden innføringen av klimakvotesystemet i Norge har prinsippet fått anvendelse for stasjonær kvotepliktig industri. Departementet ser ingen gode argumenter for å fravike dette prinsippet ved inkludering av luftfart i klimakvotesystemet.

SAS/Widerøe påpeker at det for operatører som allerede er administrert av myndigheter i EU er viktig at overgangen til å bli administrert av Norge skjer så smidig som mulig. De fremhever i denne forbindelse at de akkrediteringer av verifikatører som er godkjent av opprinnelig administrerende myndighet, bør kunne opprettholdes også under norsk myndighet. Videre påpeker de viktigheten av at opprinnelig administrerende myndighets godkjenning av overvåkningsplaner og rapporter videreføres under norsk myndighet.

Departementet vil fremheve at det generelt legges opp til at overgangen fra å bli administrert av myndighet i EU til å bli administrert av Norge skal være minst mulig byrdefull for operatørene. Akkrediteringskravene for verifikatører vil derfor bli utformet med tanke på dette. Det legges opp til at akkrediteringer gjort av nasjonalt akkrediteringsorgan innenfor EØS-området vil godkjennes også etter norsk regelverk, såfremt de er akkreditert etter nærmere bestemte standarder. Dette vil utdypes nærmere i forbindelse med høring av fremtidig regelverk om verifikasjon i kvotesystemet.

Departementet forutsetter også at godkjenninger gitt av opprinnelig administrerende myndighet vil kunne videreføres under norsk myndighet. Det må imidlertid tas forbehold om at alle praktiske detaljer rundt overføringsprosessen ennå ikke er avklart i EU.

NHO Luftfart peker i sin høringsuttalelse på viktigheten av frivillighet og god informasjon for å få en smidig etablering av kvotesystemet. Departementet deler dette synet. Det synes imidlertid å være få kvotepliktige operatører som vil bli regulert av den norske loven som ikke allerede håndteres av en administrerende myndighet i et EU-land. Kvotepliktige operatører som allerede er i kontakt med et EU-lands administrerende myndigheter, vil få ivaretatt sitt informasjonsbehov fra denne. Klima- og forurensningsdirektoratet har allerede etablert en dialog med de luftfartøysoperatørene som vil bli administrert av Norge, men som ikke allerede håndteres av et EU-lands administrerende myndigheter. Klima- og forurensningsdirektoratet vil følge opp disse operatørene for å sikre at innføringen av luftfart i klimakvoteloven skjer på en effektiv og smidig måte.

Luftfartstilsynet etterlyser en nærmere omtale av ETS Support Facility. Departementet kan opplyse om at dette verktøyet er en database som inneholder tekniske data om flygninger og drivstofforbruk for luftfartsoperatøren. For operatører med små utslipp, vil dette være et godkjent verktøy for beregning av årlig drivstofforbruk. ETS Support Facility vil bli gjort tilgjengelig for Klima- og forurensningsdirektoratet og luftfartsoperatører som skal administreres av Norge i løpet av våren 2011. Det vil bli gitt mer utdypende informasjon om dette verktøyet i forbindelse med høring av fremtidig regelverk om verifikasjon.

3 Regjeringens forslag

Luftfartskvotedirektivet (direktiv 2008/101/EF) vil bli innlemmet i EØS-avtalen i nærmeste fremtid. Gjennom direktivet blir luftfartsaktiviteter inkludert i EUs kvotesystem. Regjeringen foreslår å gjennomføre direktivet i norsk rett gjennom endringer i den eksisterende klimakvoteloven og -forskriften.

Overordnede bestemmelser, herunder regler om kvoteplikt og tildeling av vederlagsfrie kvoter, foreslås gjennomført i lov, mens mer detaljerte bestemmelser, herunder regler om overvåking og rapportering av utslipp- og aktivitetsdata, foreslås gjennomført i forskrift.

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

Det foreslås at loven trer i kraft straks. Plikten til å overvåke og rapportere utslipp gjelder fra 2010. Luftfartøysoperatørens plikt til å innlevere kvoter tilsvarende utslippene trer imidlertid ikke i kraft før 1. januar 2012. Dette innebærer at § 4 så vidt gjelder luftfartsaktiviteter ikke trer i kraft før 1. januar 2012, mens § 13 så vidt gjelder luftfartsaktiviteter ikke trer i kraft før 1. januar 2013. Videre foreslås det at § 21 a skal tre i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Konsekvenser for miljøet

Luftfarten bidrar til menneskeskapt klimaendring gjennom utslipp av blant annet CO₂. Luftfartens andel av de samlede menneskeskapt klimagassutslippene er anslått til om lag 2 prosent, men andelen er sterkt økende. Hensikten med å inkludere utslipp fra luftfart i kvotesystemet er å få kontroll med utslippsveksten og legge til rette for utslippsreduksjoner på tvers av sektorer og en kostnadseffektiv tilnærming mellom land.

Miljøeffekten av å innføre et kvotesystem avhenger av det samlede antall kvoter som gjøres tilgjengelig. Samlet antall kvoter som utstedes separat for luftfartssektoren skal i 2012 tilsvare 97 prosent av luftfartssektorens gjennomsnittlige årlige utslipp i perioden 2004-2006. I perioden 2013-2020 skal den gjennomsnittlige årlige kvotemengden reduseres til 95 prosent av luftfartssektorens gjennomsnittlige årlige utslipp i perioden 2004-2006. 82 prosent av disse kvotene vil tildeles vederlagsfritt til eksisterende operatører. Kvotepliktige luftfartøysoperatører må således enten redusere sine egne utslipp ved å gjennomføre utslippsreducerende tiltak i egen drift eller kjøpe kvoter fra andre slik at de samlede utslippene ikke overstiger samlet kvotemengde. Luftfartssektoren har i tillegg en ubegrenset adgang til å kjøpe kvoter fra de stasjonære installasjonene som er omfattet av EUs kvotesystem. Dette innebærer at utslippsveksten innenfor luftfartssektoren kan fortsette så lenge sektoren kjøper kvoter fra de stasjonære installasjonene og på denne måten reduserer antall kvoter i det systemet og finansierer utslippsreduksjoner blant de stasjonære utslippskildene. Luftfartssektoren har også en viss adgang til å benytte kvoter fra de prosjektba-

serte Kyoto-mekanismene (Den grønne utviklingsmekanismen(CDM) og Felles gjennomføring (JI)), noe som innebærer at luftfartssektoren kan finansiere utslippsreduksjoner andre steder gjennom bruk av de prosjektbaserte mekanismene fremfor å gjennomføre egne tiltak.

Ifølge EU-kommisjonens konsekvensanalyse forventes utslippene innenfor luftfartssektoren å vokse betraktelig frem mot 2020. Fastsettelse av samlet kvotemengde innebærer at luftfartssektoren vil bidra til å redusere utslippene tilsvarende 36 prosent av egne utslipp frem til 2015 og 46 prosent frem til 2020, sammenlignet med forventet utslippsutvikling uten nye tiltak innenfor sektoren. Som det fremgår ovenfor er det ikke gitt at disse reduksjonene vil fysisk finne sted innenfor luftfartssektoren. Innlemmelse i EØS-avtalen vil bidra ytterligere til å redusere utslippene, ved at utslipp fra innenriksflyvninger i EØS/EFTA-statene, samt flyvninger mellom EØS/EFTA-statene og mellom EØS/EFTA-statene og tredjeland utenfor EØS, inkluderes i kvotesystemet.

4.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.2.1 Overordnet om økonomiske og administrative konsekvenser

Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen uten materielle tilpasninger. De tekniske tilpasningene som har vært nødvendige ved innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen fører ikke til økte byrder – utover det som følger av direktivet – for operatører som flyr til eller fra norske lufthavner.

Utvidelsen av virkeområdet til også å omfatte flyvninger til og fra lufthavner i EØS/EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge innebærer at følgende ekstra flyvninger blir inkludert i systemet:

- i. innenriks flyvninger i henholdsvis Island, Liechtenstein og Norge,
- ii. flyvninger mellom EØS/EFTA-statene, samt
- iii. flyvninger mellom en EØS/EFTA-stat og et tredjeland utenfor EØS.

4.2.2 Konsekvenser for luftfartøysoperatørene

Utvidelsen av virkeområdet vil kunne få konsekvenser for alle luftfartøysoperatører som utfører ekstra flyvninger som beskrevet over. I denne konsekvensvurderingen gjennomgås kun konsekvensene som følge av utvidelsen av kvotesystemet til å dekke Norge. Dette gjelder følgende flyvninger:

- i. innenriks flyvninger i Norge
- ii. flyvninger mellom Norge og Island
- iii. flyvninger mellom Norge og Liechtenstein
- iv. flyvninger mellom Norge og tredjeland utenfor EØS-området.

Hvor store konsekvenser utvidelsen av virkeområdet vil ha for den enkelte operatør avhenger først og fremst av hvorvidt den aktuelle operatøren allerede er en del av EUs kvotesystem før virkeområdet blir utvidet til også å omfatte EØS/EFTA-statene, eller om den aktuelle operatøren kommer inn i systemet som følge av utvidelsen.

Kostnader knyttet til bruk av kvoter for å dekke sine utslipp

Inkludering av luftfart i kvotesystemet vil føre til økte kostnader knyttet til flyvninger ettersom operatørene også vil stå overfor kvoteprisen i sine kalkyler. Konsekvensene for sektoren vil være avhengig av prisen på kvoter og antall kvoter som tildeles vederlagsfritt. Prisen på kvotene vil avhenge av forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Prisen på luftfartskvotene vil ikke overstige prisen på kvoter i systemet for stasjonære installasjoner. Denne kvoteprisen noteres i dag til om lag 120 kroner per tonn. I 2012 skal samlet kvotemengde tilsvare 97 prosent av de historiske utslippene i Europa. Én kvote representerer ett tonn CO₂. Av det samlede antall kvoter skal 85 prosent tildeles vederlagsfritt. Resten av kvotene vil bli solgt i markedet. Kvoter som tildeles vederlagsfritt fordeles mellom operatørene ut fra operatørens andeler av de samlede tonn-kilometerdata som alle operatørene utførte i løpet av 2010. De fleste operatørene forventes dermed å ha høyere utslipp enn de får tildelt i form av kvoter, og operatørene må dermed enten kjøpe kvoter i markedet eller gjennomføre utslippsreducerende tiltak i egen drift. Ifølge EU-kommisjonens konsekvensutredning fra 2006 forventes innføringen av kvotesystemet å føre til en økning i billettprisen på mellom 5 og 40 Euro avhengig av strekning.

Kvotesystemet omfatter alle flyvninger til og fra europeiske lufthavner uavhengig av operatørens opprinnelsesland. Kommersielle lufttransportoperatører forventes i det alt vesentlige å kunne sende de økte kostnadene videre til sine kunder. Konkurransesituasjonen skal dermed ikke påvirkes nevneverdig. Terskelverdiene i direktivet (dvs. unntak fra kvoteplikt for kommersielle lufttransportoperatører som slipper ut mindre enn 10 000 tonn per år eller kommersielle operatører som utfører mindre enn 243 relevante flyvninger i tre

påfølgende firemånedersperioder) innebærer imidlertid at en rekke mindre operatører unntas fra kvoteplikten. Disse unntakene innebærer konkurransefordeler for mindre operatører.

I tillegg til kvotekostnadene vil det dessuten være en rekke administrative byrder knyttet til deltakelse i systemet. Felles for luftfartøysoperatører som omfattes av regelverket er at overvåking, rapportering og søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter vil føre til administrative byrder. Det vil også være arbeid knyttet til forvaltning av klimakvoter, for eksempel vurderinger av tidspunkter for kvotekjøp og eventuelt -salg.

For å dekke statens kostnader ved behandling og godkjenning av overvåkingsplaner vil norske administrerende myndigheter innkreve et gebyr fra operatører som administreres av Norge. Lovforslagets § 4 andre ledd angir at *"Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om betaling av gebyr for godkjenning av overvåkingsplaner etter første ledd"*. Gebyrene vil fastsettes i forskrifts form, og vil ikke avvike vesentlig fra gebyrer innkrevd av andre administrerende myndigheter. Det vil bli lagt til grunn at gebyret skal dekke forurensningsmyndighetens totale kostnader ved godkjenning av henholdsvis ny og revidert overvåkingsplan. Gebyrene vil bli beregnet i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-112/2006 "Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger". Det vil bli angitt tre gebyrklasser for godkjenning av både nye og reviderte overvåkingsplaner. Tre gebyrklasser vil skape rom for tilstrekkelig fleksibilitet ved ileggelsen av disse gebyrene.

Luftfartøysoperatører som administreres av Norge vil bli underlagt de øvrige gebyrbestemmelsene i den någjeldende klimakvoteforskriftens kapittel 5 på samme måte som for kvotepliktig industri. Disse gebyrene er også beregnet i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-112/2006 "Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger". I henhold til någjeldende forskrift er gebyrene som følger:

- Gebyr pålydende 56 øre pr utdelte kvote (§ 5-1),
- Gebyr pålydende 400 kr for opprettelse av konto i kvoteregisteret (§ 5-2),
- Årlig gebyr pålydende 400 kr for å inneha konto i kvoteregisteret (§ 5-3),
- Satsinndelt gebyr for inspeksjoner (§ 5-4) og
- Satsinndelt gebyr for godkjenning av den kvotepliktiges utslippsrapport (§ 5-5)

Det foreslås ikke noe eget gebyr for godkjenning av tonn-kilometer rapporten, da dette vil skje som ledd i tildelingen. Kostnadene med denne godkjenningen antas å bli dekket av utdelingsgebyret under någjeldende § 5-1 i klimakvoteforskriften.

Luftfartøysoperatørene som blir berørt av utvidelsen kan grovt sett deles opp i to grupper når det gjelder administrative byrder knyttet til utvidelsen av systemet: (a) Operatører som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen, og (b) operatører som allerede er omfattet. Generelt kan man si at de administrative byrdene knyttet til utvidelsen vil være større for operatører som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen enn for operatørene som allerede er omfattet.

a) Nye operatører og operatører som overskrider terskelverdier

Luftfartøysoperatører som kun utfører flyvninger som beskrevet i avsnitt 4.2.1, punktene i-iii, vil bli omfattet av systemet som en følge av at virkeområdet blir utvidet. Det forventes at et lite antall norske og utenlandske operatører faller inn under denne kategorien som følge av sine flyvninger til og fra norske lufthavner.

Direktivet opererer med terskelverdier som innebærer at kommersielle lufttransportoperatører med begrenset aktivitetsnivå og/eller utslippsnivå er unntatt fra kvoteplikten. Det kan tenkes at operatører som før utvidelsen er under terskelverdiene, men som på grunn av at de utfører ekstra flyvninger som nevnt over, havner over terskelverdiene og dermed ikke lenger blir unntatt for kvoteplikten. Ikke-kommersielle operatører som bruker forenklete rapporteringssystemer kan også komme over terskelverdiene. De vil da ikke lenger ha adgang til å benytte forenklet rapportering, og må dermed oppdatere sine utslipps- og rapporteringsplaner i tråd med bestemmelser som vil bli fastsatt i klimakvoteforskriften.

Utarbeidelse av en plan for overvåking og rapportering av utslipp som skal ligge til grunn for operatørens innlevering av utslipps- og aktivitetsdata, samt oppgjør av kvoteplikten skal i utgangspunktet kun gjøres én gang. Avhengig av aktivitetsnivået til operatøren, anslås utarbeidelsen av en slik plan å ville kunne kreve opp mot én måneds arbeidsinnsats. Endringer i operatørens aktivitetsnivå eller metode for beregning av utslipp, kan som nevnt føre til behov for større eller mindre justeringer i overvåkingsplanen. Ved vesentlige endringer skal oppdatert overvåkingsplan leveres til Klima- og forurensningsdirektoratet. Mindre justeringer behøver kun å noti-

fiseres til direktoratet. Utarbeidelse og innlevering av årlige utslippsrapporter – innen 20. mars hvert år – anslås å ville kunne kreve opp mot én ukes arbeidsinnsats. Rapportene skal verifiseres av en uavhengig tredjepart før de oversendes Klima- og forurensningsdirektoratet. Verifisering anslås å ville kunne koste om lag 40 000 – 100 000 kroner, avhengig av operatørens kompleksitet og prosedyrer. Innlevering av søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter skal bare gjøres én gang frem til 2020, og anslås å ville kunne kreve opp mot én ukes arbeidsinnsats.

b) Operatører som er med i systemet før utvidelsen

Operatører som er en del av systemet før utvidelsen finner sted skal allerede ha utarbeidet og fått godkjent en plan for overvåking og rapportering av utslipp.

For disse luftfartøysoperatørene innebærer utvidelsen av systemet kun ubetydelige økninger i administrative byrder ettersom operatører som flyr til EU-lufthavner allerede er omfattet av systemet uavhengig av om regelverket gjøres gjeldende i Norge. Disse operatørene er dermed allerede omfattet av pliktene i direktivet rundt innlevering av årlige utslippsrapporter med mer, og kan i all hovedsak nøye seg med å oppdatere eksisterende planer for å ta høyde for de ekstra flyvningene som kommer inn i systemet som følge av utvidelsen.

Operatører som allerede er en del av systemet, men som har fått lisens og/eller driftstillatelse av norske myndigheter skal administreres av norske myndigheter. Det samme gjelder norske ikke-kommersielle operatører og operatører fra tredjeland hvis største andel av utslipp i basisåret fra flygninger tilskrives Norge, med mindre annet følger av Kommisjonens liste over luftfartøysoperatører. Omtrent 12 norske operatører er allerede en del av systemet før utvidelsen finner sted. I tillegg forventes det at Norge vil måtte administrere et mindre antall operatører fra tredjeland utenfor EØS som allerede er en del av systemet. Før utvidelsen av systemet vil disse operatørene bli administrert av EU-medlemsstater, og de må derfor overføres til administrerende myndighet i Norge. Det er et mål at overføringen av operatørene skal medføre en minst mulig byrde for berørte operatører, men en viss administrativ byrde må påregnes.

4.2.3 Konsekvenser for staten

Innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen fører til at Norge må administrere norske og utenlandske operatører. Dette innebærer økte administrative byrder for staten, nærmere bestemt Klima- og forurensningsdirektoratet. Kostnadene knyttet til oppfølging av de kvotepliktige operatørene vil bli dekket inn gjennom gebyrer fastsatt i forskrift, jf. omtale ovenfor.

15 prosent av den totale kvotemengden i systemet skal selges. Fordelingen av denne potten skal skje på grunnlag av utslippene som tilskrives den enkelte stat. Fordelingen er uavhengig av hvilken stat som administrerer hvilket selskap. Utslippene fra alle flyvningene i 2010 tilskrives en stat ut fra hvor de enkelte flyvningene har startet og sluttet. For å anslå antall kvoter som skal selges av den norske stat, er det derfor nødvendig med utslippsdata for hele systemet. Slike data foreligger foreløpig ikke. Samlet kvotemengde og totalt antall kvoter som skal selges er heller ikke fastsatt. Det er for tidlig å anslå hvor mange kvoter den norske stat vil få tildelt til salg. Framtidig kvotepris innenfor luftfartssektoren er også usikker. Det er derfor ikke gjort nærmere anslag på forventede provenyeffekter av statens salg av kvoter. Staten vil få nye inntekter fra salg av kvoter tilsvarende antall tildelte kvoter ganger kvoteprisen på salgstidspunktet. Finansdepartementet selger i dag kvoter inn i EUs kvotemarked, og kostnadene ved å administrere salget antas ikke å øke nevneverdig.

Eventuelle Kyoto-kvoter¹⁰ som luftfartøysoperatørene innleverer til oppgjør for kvoteplikten skal fordeles mellom medlemsstatene ut fra den enkelte stats utslipp fra innenriks luftfart. Disse kvotene kan statene bruke til oppfyllelse av utslippsforpliktelsen under Kyoto-protokollen. Omfordelingen vil føre til at land som har en stor andel innenriks luftfart, som Norge, får overført relativt flere kvoter enn land som har en stor andel utenriks luftfart.

Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om CO₂-avgiften på mineralolje til bruk i innenriks luftfart i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2012.

¹⁰ AAU'er tilknyttet innleverte EUA'er, CER-kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen, samt ERU-kvoter fra Felles gjennomføringsprosjekter.

5 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

Til § 1 (lovens formål)

Forslaget til endring i lovens § 1 innebærer at det tilføyes et folkerettsforbehold som nytt annet ledd i bestemmelsen. Loven har i dag et folkerettsforbehold i § 2. Et folkerettsforbehold bør imidlertid kunne komme til anvendelse på alle deler av loven, og det foreslås derfor at folkerettsforbeholdet flyttes fra § 2 til den generelle bestemmelsen i § 1.

Til § 2 (lovens stedlige virkeområde)

Lovens virkeområde utvides til å omfatte luftfartsaktiviteter til, fra og innad i EØS-området, samt på Norges kontinentalsokkel.

Det er nødvendig å utvide virkeområdet til å omfatte all lufttransport til og fra hele EØS-området ettersom Norge gjennom luftfartskvotedirektivet vil kunne bli pålagt å administrere luftfartøysoperatører som har kvotepliktige flyvninger fra andre lufthavner enn norske. Dersom Norge for eksempel blir ansvarlig for å administrere en russisk operatør som også har flyvninger mellom Russland og Tsjekkia, så vil flyvningene mellom Russland og Tsjekkia måtte håndheves med hjemmel i den norske loven. Det er derfor ikke tilstrekkelig å utvide lovens virkeområde til å omfatte flyvninger til og fra norske lufthavner.

Klimakvoteloven er ikke gitt anvendelse på Svalbard. Svalbard er heller ikke omfattet av EØS-avtalen og regnes derfor som tredjeland i henhold til dette regelverket. Dette innebærer at flyvninger mellom Svalbard og EØS-området (for eksempel Norge, herunder den norske delen av kontinentalsokkelen) er omfattet av kvotesystemet, mens flyvninger mellom Svalbard og land utenfor EØS (for eksempel Russland) ikke er omfattet. Flyvninger internt på Svalbard er heller ikke omfattet.

For øvrig er det foreslått en omredigering av bestemmelsens første ledd, samt en språklig endring av annet ledd, for å klargjøre lovens virkeområde. Disse endringene er av retts teknisk karakter og innebærer ingen realitetsendring. Som nevnt under merknaden til ny § 1, foreslås det at folkerettsforbeholdet, som til nå har stått i § 2, flyttes til den generelle bestemmelsen i lovens § 1.

Til § 3 (utslipp som omfattes av denne loven)

I første ledd legges det til en ny bokstav g) for å inkludere luftfartsaktiviteter i kvotesystemet. Begrepet luftfartsaktiviteter i § 3 første ledd bokstav g) omfatter luftfartsaktivitetene som er listet opp i kvotedirektivets Annex I. Utvidelsen av lovens virkeområde innebærer at samtlige flyvninger til og fra lufthavner innenfor EØS-avtalens virkeområde i prinsippet omfattes av den norske loven. Lufthavn ("aerodrome") er i henhold til Kommisjonens retningslinjer (beslutning 2009/450/EF) definert vidt, noe som innebærer at landingsplasser både til lands og til vanns, blant annet på bygninger, borerigger og skip, omfattes av regelverket.

Definisjonene i kvotedirektivets Annex I innebærer at begrepet luftfartsaktiviteter i praksis også kan omfatte privatpersoner og operatører som ikke driver kommersielle luftfartsaktiviteter.

I andre ledd er det foretatt en retts teknisk endring som følge av at avgiften på sluttbehandling av avfall ble avvirket 1. oktober 2010. Paragraf 3 andre ledd i gjeldende klimakvotelov unntar fra kvoteplikt "avfall som er belagt med sluttbehandlingsavgift". For å opprettholde dagens rettstilstand etter bortfall av avgiften, må ordlyden endres. Ordene "avfall som er belagt med sluttbehandlingsavgift" er derfor erstattet med "ved forbrenning av avfall i avfallsforbrenningsanlegg". Dette er ikke ment å innebære noen realitetsendring. Med "avfallsforbrenningsanlegg" skal forstås avfallsforbrenningsanlegg som definert i forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) § 10-3 bokstav e. For å tydeliggjøre dette vil det også bli inntatt en ny bestemmelse i klimakvoteforskriftens § 1-1 som henviser til avfallsforskriftens definisjon av avfallsforbrenningsanlegg. Dette innebærer at samforbrenningsanlegg vil være kvotepliktige, noe som i praksis gir samme avgrensning av kvoteplikten som i dag.

I tredje ledd er det lagt til et nytt andre punktum som gir hjemmel til i forskrift å unnta visse transportaktiviteter fra kvoteplikten. En naturlig språklig forståelse av uttrykket "produksjonseheter" i tredje ledd første punktum vil ikke omfatte transportaktiviteter. Det er en rekke aktiviteter som i henhold til luftfartskvotedirektivets Annex I er unntatt fra kvoteplikten. Dette gjør det nødvendig med en egen hjemmel til å kunne unnta disse aktivitetene fra kvoteplikten.

I fjerde ledd åpnes det for at også ytterligere "aktiviteter" kan innlemmes i kvotesystemet gjennom forskrift. Den opprinnelige ordlyden var

knyttet til virksomheter, og er ansett som for snevert til også å omfatte innlemmelse av ytterligere transportaktiviteter i kvotesystemet. Henvisningen til tildelingsreglene i ”§§ 7 og 8” foreslås fjernet. I stedet for å legge til ”§§ 8 a og 8 b” og dermed henvise til tildelingsreglene i alle de ulike bestemmelsene i loven, vises det til ”tildelingsreglene i loven her”. Denne siste endringen er kun en lovteknisk forenkling, og er ikke ment å innebære noen realitetsendring.

I nytt femte ledd gis det hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere regler om hvilke kvotepliktige luftfartøysoperatører som administreres av Norge. For å redusere de administrative kostnadene skal luftfartøysoperatørene som er omfattet av regelverket bare måtte forholde seg til én medlemsstat med hensyn til praktiske forhold, for eksempel vederlagsfri tildeling av klimakvoter, innlevering av utslippsrapporter og oppgjør av kvoteplikten. Dette gjelder uavhengig av hvor mange forskjellige stater operatørens flyvninger går til. Ansvaret for å administrere de kvotepliktige operatørene må dermed fordeles mellom de ulike statene som omfattes av systemet.

De følgende kategoriene av luftfartøysoperatører skal administreres av Norge og skal dermed oppfylle sine forpliktelser på grunnlag av den norske loven:

- Luftfartøysoperatører som har fått utstedt sin lisens og/eller driftstillatelse av norske myndigheter.
- Luftfartøysoperatører fra tredjeland utenfor EØS og ikke-kommersielle operatører fra EU hvis største del av sine EØS-relaterede utslipp i 2006 eller oppstartsåret tilskrives Norge.

EU-kommisjonen vedtar imidlertid en årlig felleseuropeisk liste over hvilke operatører som administreres av hvilken medlemsstat. Dersom det fremgår noe annet av denne listen enn det som følger av reglene ovenfor, skal listen likevel følges.

Reglene om administrering av de kvotepliktige operatørene kan bli endret i løpet av kvoteperioden, så det anses som gunstig å regulere dette spørsmålet i forskrift.

Til § 4 (kvoteplikt)

Paragrafen omhandler det helt grunnleggende prinsippet i kvotesystemet; at kvotepliktige aktiviteter kun kan slippe ut klimagasser tilsvarende den mengden det innleveres kvoter for. Hver kvote representerer et utslipp tilsvarende 1 tonn CO₂-ekvivalenter. Loven omhandlet opprinnelig

kun industrianlegg og stasjonære virksomheter. For at det ikke skal være tvil om at også luftfartsaktiviteter som nevnt i § 3 omfattes av kvoteplikten, spesifiseres det i første punktum at kvoteplikten også omfatter aktivitetene som nevnes i § 3. Også ikke-kommersielle flyvninger kan omfattes av kvoteplikten. Dette tilsier også at uttrykket ”virksomhet” suppleres med ”aktiviteter”.

Kvoteplikten for luftfartsaktiviteter, dvs. plikten til å levere inn kvoter tilsvarende utslippene, trer først i kraft fra og med 1. januar 2012. Dette innebærer at § 4 så vidt gjelder luftfartsaktiviteter, kun kan tre i kraft fra og med 1. januar 2012. Dersom denne bestemmelsen var gitt anvendelse straks loven var vedtatt, ville også luftfartøysoperatører være pliktige til å levere kvoter for sine utslipp fra og med 2010.

Den kvotepliktige luftfartøysoperatøren vil være det rettssubjekt som er ansvarlig for operering av et luftfartøy på det tidspunktet det benyttes til kvotepliktig luftfartsaktivitet. I tilfeller hvor dette rettssubjektet ikke er kjent, skal eieren av luftfartøyet anses som luftfartøysoperatør.

EU-kommisjonen vedtar årlig i forordningsform en felleseuropeisk liste over hvilke luftfartøysoperatører som administreres av hvilken stat. Denne listen er ikke avgjørende for om operatøren er kvotepliktig. Kvoteplikten avhenger av om operatøren faktisk foretar flyvninger som er omfattet av direktivet. Dette innebærer at listen både kan omfatte operatører som ikke er kvotepliktige og at operatører som er kvotepliktige ikke står på listen.

I annet punktum spesifiseres det at det kun er virksomheter som er omfattet av forurensningsloven som trenger tillatelse etter forurensningsloven § 11. Mobile utslippskilder, herunder luftfart, er ikke omfattet av forurensningsloven. Det er dermed kun de stasjonære utslippskildene som trenger slik tillatelse.

I nytt tredje punktum spesifiseres det at luftfartøysoperatører i stedet for tillatelse etter forurensningsloven trenger en godkjent plan for overvåking og rapportering av utslipps- og aktivitetsdata. Denne planen tilsvarer måleprogrammet som utgjør en del av tillatelsen til virksomheter som omfattes av forurensningsloven, jf. forurensningsloven § 11 annet ledd. Kravet om at luftfartøysoperatørene skal ha en godkjent overvåkingsplan passer derfor tematisk inn i denne bestemmelsen.

I nytt annet ledd gis det hjemmel til i forskrift å kreve gebyr for godkjenning av luftfartøysoperatørens overvåkingsplaner.

Til § 5 (søknad om utslippstillatelse og kvoter)

Første ledd gjelder søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter for perioden 2008-2012. For å unngå uklarheter spesifiseres det at pliktene etter første ledd kun gjelder virksomheter som er omfattet av forurensningsloven, dvs. de stasjonære installasjonene som allerede har søkt om og fått tildelt kvoter for hele perioden 2008-2012.

For de nye luftfartsaktivitetene som kommer inn i loven her er det foreslått et nytt annet ledd om søknad om tildeling av kvoter. Det er kun operatører som administreres av Norge som skal søke om kvoter i henhold til denne bestemmelsen. Operatører som administreres av andre land vil forholde seg til likelydende bestemmelser i den administrerende statens nasjonale lovgivning slik at det i prinsippet blir likegyldig for operatøren hvilken stat som er administrasjonsansvarlig. I henhold til direktiv 2008/101/EF (luftfartskvotedirektivet) skal søknader om tildeling av vederlagsfrie kvoter fremmes innen 31. mars 2011. Søknadsfristen foreslås regulert i forskrift.

Tidligere annet ledd blir nytt tredje ledd. I tredje ledd er det henvist til søknader om vederlagsfri tildeling av kvoter etter §§ 7 og 8. I forbindelse med de foreslåtte lovendringene kommer det inn to nye bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter, §§ 8 a og 8 b. I stedet for også å nevne disse to bestemmelsene, foreslås henvisningen til §§ 7 og 8 tatt ut, slik at alle søknader om vederlagsfri tildeling omfattes.

Til § 6 (fastsettelse av det samlede antallet kvoter)

I første ledd spesifiseres det at kvotene som fastsettes etter dette leddet skal tildeles virksomhetene som er omfattet av forurensningsloven. Dette er nødvendig for å få klarere frem skillet mellom kvotene som fastsettes til bruk for de stasjonære virksomhetene og kvotene som fastsettes til bruk for luftfartøysoperatørene. Kvotene som fastsettes etter første ledd kalles EUA, eller EU Allowances. Uttrykket "tildeles" i dette leddet omfatter både vederlagsfri tildeling etter § 8, kvotereserven forbeholdt høyeffektive kraftvarmeverk som er regulert i forskrift, samt tildeling av kvoter gjennom salg i markedet.

Nytt andre ledd er lagt til av pedagogiske årsaker og beskriver fastsettelsen av samlet kvotemengde for luftfartsaktiviteter. Samlet kvotemengde for luftfartøysoperatørene fastsettes sentralt for hele luftfartskvotestystemet, ikke av Norge, da kvotesystemet for luftfart er harmonisert i Europa. Kvotene som fastsettes til bruk for

luftfartøysoperatørene kalles EUAA, eller EU Aviation Allowances. Norske myndigheter vil tildele kvoter fra den felleseuropeiske kvotemengden til operatører som administreres av Norge, og som har søkt om og har krav på tildeling. Uttrykket "det samlede antall kvoter som tildeles luftfartøysoperatørene" omfatter alle kvotene som er trykket opp for bruk av luftfartøysoperatørene, både kvotene som tildeles vederlagsfritt etter § 8 a, de kvotene som skal selges etter § 6 tredje ledd, samt kvotene i den felleseuropeiske kvotereserven forbeholdt luftfartsaktiviteter, jf. lovforslagets § 8 b.

Det fastsettes egne kvoter for stasjonære installasjoner (EUA) og egne kvoter for luftfart (EUAA). Stasjonære installasjoner kan ikke anvende EUAA til oppgjør for kvoteplikten, mens luftfartøysoperatørene kan fritt benytte både EUAA og EUA til oppgjør for kvoteplikten, se nærmere i merknadene til § 13.

Til § 7 (tildeling av kvoter vederlagsfritt for perioden 2008 til 2012)

I første ledd legges det til en ny bokstav b) for å få med tildeling til luftfart for året 1. januar 2012 til 31. desember 2012. Uten dette tillegget kunne det ha vært tvil om hvorvidt luftfartsaktiviteter skulle få tildelt kvoter vederlagsfritt for 2012. Nåværende bokstav b) blir ny bokstav c).

Til § 8 (tildeling av kvoter vederlagsfritt)

Overskriften endres for å vise at denne bestemmelsen kun gjelder virksomheter som omfattes av forurensningsloven, det vil si alle andre kvotepliktige aktiviteter enn transport.

Til § 8 a (tildeling til luftfartsaktiviteter)

I motsetning til det som gjelder for virksomhetene som er omfattet av forurensningsloven, jf. § 8 siste ledd, skal luftfartøysoperatører som har fått tildelt kvoter vederlagsfritt fortsatt få utdelt kvoter ut kvoteperioden selv om aktiviteten er nedlagt. I § 8 a beskrives de felleseuropeiske reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter, samtidig som det klargjøres at norske myndigheter kun er ansvarlig for vedtak om tildeling til luftfartøysoperatører som administreres av Norge.

Første ledd beskriver tildelingsreglene for året 2012, mens andre ledd beskriver tildelingsreglene for perioden 2013-2020. I begge tilfeller fastsettes referanseverdien for tildeling av vederlagsfrie kvoter av EU-kommisjonen, og begge referanseverdiene må innlemmes i EØS-avtalen før de blir bin-

dende i Norge. Det er ikke mulig å vite på forhånd i hvilket vedlegg i EØS-avtalen beslutningen vil bli innlemmet. Lovteksten henviser derfor mer generelt til referanseverdien "som innlemmet i EØS-avtalen". Det antas at EU-kommisjonens beslutning om fastsettelse av referanseverdier vil bli innlemmet i EØS-avtalens Vedlegg XX Miljø.

Til § 8 b (kvoterreserve til luftfartsaktiviteter)

I første ledd beskrives opprettelsen av en felleseuropeisk kvoterreserve forbeholdt luftfartsaktiviteter, samt hvem som er berettiget til tildeling av vederlagsfrie kvoter fra reserven. I henhold til direktivets artikkel 3f nr. 2 første avsnitt er fristen for å søke om tildeling fra reserven 30. juni 2015. Lovteksten sier likevel at det skal søkes om tildeling fra reserven "innen en frist fastsatt av forurensningsmyndigheten", da det er mest hensiktsmessig at søknadsfristen reguleres i forskrift. Dette vil gjøre det lettere å endre søknadsfristen dersom direktivet senere skulle bli endret på dette punktet. Referanseverdien for tildeling av vederlagsfrie kvoter fra kvoterreserven fastsettes av EU-kommisjonen, og må innlemmes i EØS-avtalen før den blir bindende i Norge. Det er ikke mulig å vite på forhånd i hvilket vedlegg i EØS-avtalen beslutningen vil bli innlemmet. Lovteksten henviser derfor mer generelt til referanseverdien "som innlemmet i EØS-avtalen". Det antas at EU-kommisjonens beslutning om fastsettelse av referanseverdier vil bli innlemmet i EØS-avtalens Vedlegg XX Miljø.

I annet ledd åpnes det for at Kongen i forskrift kan gi utfyllende bestemmelser. Dette er nødvendig da det kreves mer detaljert regulering av kvoterreserven.

Til § 9 (utdeling av kvoter)

I første ledd legges det til en henvisning til § 8 a for å få frem at det er årlig utdeling av kvoter som er tildelt i henhold til denne bestemmelsen. Når det gjelder utdeling av kvoter som er tildelt på grunnlag av § 8 b gjøres det klart at dette bare finner sted én gang i løpet av perioden, senest 28. februar 2017.

I andre ledd må det også legges til henvisninger til §§ 8 a og 8 b da det kommer til flere bestemmelser om tildeling av vederlagsfrie kvoter. Også i tilfeller hvor det tildeles for mange kvoter til luftfartøysoperatører skal forurensningsmyndighetene kunne rette opp i feilen.

Til § 10 (meldeplikt)

Paragrafen regulerer den kvotepliktiges plikt til å holde forurensningsmyndighetene orientert om endringer i den kvotepliktige aktiviteten. I forbindelse med at luftfartsaktiviteter kommer inn i loven er det behov for enkelte tekniske endringer i bestemmelsen. Virksomheter som er omfattet av forurensningsloven skal gi informasjon om både lengre driftsstans og nedleggelse. For andre kvotepliktige aktiviteter, det vil i praksis si luftfartøysoperatører, er det tilstrekkelig å melde fra dersom aktiviteten besluttet nedlagt. Begrunnelsen for skillet er at aktiviteten til enkelte luftfartøysoperatører kan variere mye over året, og at det lett vil være større variasjoner i aktivitetsnivået enn det som er vanlig for stasjonære virksomheter. Departementet vurderer det derfor slik at det for luftfartøysoperatører er tilstrekkelig å kreve meldeplikt ved nedleggelse.

Til § 13 (plikt til å overføre kvoter til oppgjør)

Paragrafen regulerer plikten til å overføre kvoter til oppgjør for kvoteplikten. Hver kvote representerer et utslipp tilsvarende 1 tonn CO₂-ekvivalenter. For så vidt gjelder luftfartsaktiviteter trer bestemmelsen i kraft 1. januar 2013. Luftfartsaktiviteter blir kvotepliktige fra 1. januar 2012, og kvoter tilsvarende luftfartøysoperatørens rapporteringspliktige utslipp i 2012 skal leveres 30. april 2013. Dersom plikten til å levere kvoter for foregående års utslipp var gjort anvendelig før 1. januar 2013, ville dette innebære at luftfartøysoperatørene ville ha måttet levere kvoter også for 2011.

I første ledd første punktum legges det til en henvisning til at også luftfartøysoperatører må levere kvoter tilsvarende sine rapporteringspliktige utslipp. I første ledd legges det dessuten til en spesifisering av hva slags kvoter som er fastsatt etter § 6 som kan benyttes til oppgjør for kvoteplikten. Luftfartøysoperatører har ubegrenset adgang til å levere kvoter som er fastsatt etter både § 6 første ledd (EUA) og § 6 annet ledd (EUAA). Virksomheter som er omfattet av forurensningsloven kan imidlertid ikke levere kvoter som er forbeholdt luftfartøysoperatørene, og kan dermed ikke levere kvoter som er fastsatt etter § 6 annet ledd (EUAA).

I andre ledd gjøres en teknisk endring. Det er ikke én oppgjørskonto per kvotepliktig, det er én felles oppgjørskonto i registeret. Ordet "tildelte" er dermed misvisende og foreslås erstattet med ordet "angitte".

Til § 17 (forurensningsmyndighetenes kontroll)

I første ledd foreslås et nytt annet punktum om kontroll og godkjenning av luftfartøysoperatørenes verifiserte aktivitetsdata (tonn-kilometerdata) som innleveres til myndighetene i forbindelse med søknader om vederlagsfri tildeling av klimakvoter etter § 5 annet ledd. I tredje punktum spesifiseres at også godkjenningen av luftfartøysoperatørenes verifiserte tonn-kilometerdata er et enkeltvedtak.

I annet ledd foreslås det lagt til at også rapporteringen av tonn-kilometerdata kan måtte verifiseres av en uavhengig tredjepart.

I tredje ledd foreslås ordene ”av utslippsrapporter” tatt ut for å åpne for at det også kan kreves gebyr ved kontroll av rapporteringen av tonn-kilometerdata.

Til § 17 a (internkontroll)

Bestemmelsen er ny i klimakvoteloven, men bygger på forurensningsloven § 52 b. Stasjonære virksomheter med tillatelse etter forurensningsloven har i dag krav i utslippstillatelsen der det henvises til kravene i internkontrollforskriften. Luftfartøysoperatører er ikke omfattet av det samme tillatelsessystemet, men det er behov for å kunne vedta tilsvarende bestemmelser om internkontroll også for luftfartøysoperatører. Ved inkludering av luftfarten i kvotesystemet foreslås det derfor en ny bestemmelse i klimakvoteloven som gir hjemmel for å gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer for alle kvotepliktige virksomheter.

Til § 21 (overtredelsesgebyr)

I første ledd annet punktum foreslås en teknisk endring for å rette opp i en språkteknisk unøyaktighet. Når kvoteplikten skal gjøres opp er det ikke tilstrekkelig å ha riktig antall kvoter på virksomhetens egen beholdningskonto. Det riktige antallet kvoter må overføres til den angitte oppgjørskontoen for å gjøre opp for kvoteplikten. Dette innebærer ingen realitetsendring, men ordlyden foreslås endret for å klargjøre hvordan oppgjøret av kvoteplikten foregår i praksis.

Til § 21 a (driftsforbud for luftfartsaktiviteter)

Bestemmelsen er ny i klimakvoteloven, og bygger på luftfartskvotedirektivets artikkel 16. I etterkant av vedtakelsen av luftfartskvotedirektivet har EU besluttet å vedta en egen kommisjonsforordning med detaljerte regler for begjæring om driftsfor-

bud. Forordningen vil utfylle direktivet, og vil blant annet inneholde regler om vilkår for begjæring om driftsforbud og om hva medlemsstatens begjæring skal inneholde. Forordningen er ennå ikke vedtatt.

I første ledd gis forurensningsmyndigheten hjemmel til å innføre driftsforbud for luftfartøysoperatører som administreres av Norge. Luftfartøysoperatører som overtrer de angitte bestemmelsene kan få driftsforbud innenfor hele EØS. Forurensningsmyndighetene sender en eventuell begjæring om driftsforbud til EFTAs overvåkingsorgan, som videresender begjæringen til EU-kommisjonen for avgjørelse. EU-kommisjonen skal under sin behandling av begjæringen forhåndsvarsle operatøren om grunnlaget for avgjørelsen og gi operatøren anledning til å inngi kommentarer. EU-kommisjonens avgjørelse må innlemmes i EØS-avtalen, og norske myndigheter er ikke forpliktet til å håndheve EU-kommisjonens beslutning før beslutningen er innlemmet i EØS-avtalen. Gjennomføringen av EU-kommisjonens vedtak vil skje ved at norske myndigheter fatter vedtak om driftsforbud som følger opp EU-kommisjonens avgjørelse. Departementet legger til grunn at norske myndigheters vedtak om driftsforbud vil være et enkeltvedtak som er undergitt forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Vedtakskompetansen er foreslått lagt til ”Kongen”. Det vil være aktuelt å videredelegere denne myndigheten, men hvilket organ som skal fatte vedtak om driftsforbud i Norge, vil bli avklart når forordningen om driftsforbud skal gjennomføres i norsk rett.

I andre ledd er det foreslått en forskriftshjemmel som gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere regler om vilkårene for å begjære driftsforbud og om krav til saksbehandlingen. Dette vil omfatte saksbehandlingen i Norge, både saksbehandling i forbindelse med begjæringen om driftsforbud og saksbehandling i etterkant av Kommisjonens vedtak. Departementet legger opp til at nærmere regler om vilkårene for å begjære driftsforbud og om saksbehandlingen i Norge, vedtas gjennom forskrift etter at forordningen om driftsforbud er vedtatt.

Det foreslås at § 21 a gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer. På denne måten kan ikrafttredelsen av bestemmelsen samordnes med vedtakelsen av forskriftsendringer for å gjennomføre kommisjonsforordningen om driftsforbud. Det vil ikke være aktuelt for norske myndigheter å anvende den nye lovbestemmelsen om driftsforbud før forordningen om driftsforbud er vedtatt og gjennomført i norsk rett.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i klimakvoteloven.

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 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer klimakvoteloven

I

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

§ 1 skal lyde:

§ 1 (*lovens formål*)

Formålet med denne loven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av klimagasser og fritt omsettelige utslippskvoter.

Loven gjelder med de begrensninger som måtte følge av folkerettslig sedvane eller overenskomst som binder Norge.

§ 2 skal lyde:

§ 2 (*lovens stedlige virkeområde*)

Loven gjelder for utslipp av klimagasser

- a) riket, unntatt på Svalbard
- b) fra virksomhet på Norges kontinentalsokkel,
- c) fra luftfartsaktiviteter innen EØS-området,
- d) fra luftfartsaktiviteter til og fra EØS-området, samt
- e) fra luftfartsaktiviteter til, fra og på Norges kontinentalsokkel.

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

§ 3 skal lyde:

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

Loven gjelder utslipp av CO₂ i forbindelse med

- a) energiproduksjon
- b) raffinering av mineralolje
- c) produksjon av koks
- d) produksjon og bearbeiding av jern og stål, herunder røsting og sintring av jernmalm
- e) produksjon av sement, kalk, glass, glassfiber og keramiske produkt
- f) produksjon av papir, papp og papirmasse fra tre eller andre fibermaterialer
- g) luftfartsaktiviteter

Loven gjelder likevel ikke for utslipp fra forbrenning av biomasse og fra energiproduksjon

som nevnt i første ledd bokstav a ved forbrenning av farlig avfall og ved forbrenning av avfall i avfallsforbrenningsanlegg.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp omfattet av første ledd fra produksjonsheter med kapasitet under en fastsatt grense skal være unntatt fra denne lov, herunder bestemmelser om at flere produksjonsheter som står i nær driftsmessig eller fysisk sammenheng skal vurderes under ett ved beregningen av kapasiteten. *Kongen kan i forskrift også gi bestemmelser om at visse transportaktiviteter, herunder transportaktiviteter som ikke overstiger visse aktivitets- eller utslippsgrenser, skal være unntatt fra denne lov.*

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om at utslipp av CO₂ fra virksomhet eller aktiviteter som ikke er nevnt i første ledd og utslipp av andre klimagasser enn CO₂ fra andre nærmere angitte virksomheter eller aktiviteter skal være omfattet av denne loven, herunder gi andre regler om tildeling av vederlagsfrie kvoter enn det som følger av loven her for virksomheter og sektorer som inntas i kvotesystemet i medhold av bestemmelsen.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke kvotepliktige luftfartøysoperatører som skal forholde seg til norske administrerende myndigheter.

§ 4 skal lyde:

§ 4 (*kvoteplikt*)

Den som driver virksomhet eller utfører aktiviteter som nevnt i § 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 § 13. *For virksomheter som omfattes av forurensningsloven kreves i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. For luftfartøysoperatører kreves en godkjent plan for overvåking av utslipps- og aktivitetsdata. Dersom den kvotepliktige etter første punktum ikke lar seg identifisere, skal eieren av luftfartøyet anses som kvotepliktig for utslipp som nevnt i § 3 bokstav g.*

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om betaling av gebyr for godkjenning av overvåkingsplaner etter første ledd.

§ 5 skal lyde:

§ 5 (søknad om utslippstillatelse og kvoter)

Virksomheter som omfattes av forurensningsloven, som er kvotepliktige etter denne loven, og som ikke allerede har særskilt utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 annet ledd, må søke om slik tillatelse innenfor en frist fastsatt av Kongen for å få søknaden behandlet innen 1. januar 2008. Virksomhet som er berettiget til vederlagsfrie kvoter for 2008-2012 etter bestemmelsene i § 7 første ledd må søke om dette innen den samme fristen for å komme i betraktning ved tildelingen av disse kvotene. Søknaden må inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere hvor mange kvoter som skal tildeles etter § 8. Forurensningsmyndighetene kan i det enkelte tilfellet fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for.

Luftfartøysoperatører som er berettiget til vederlagsfrie kvoter etter § 8 a må fremme søknad om tildeling innenfor en frist fastsatt av Kongen for å komme i betraktning ved tildelingen av disse kvotene. Søknaden må inneholde de opplysningene som er nødvendige for å vurdere hvor mange kvoter som skal tildeles, herunder opplysninger om den aktuelle operatørens verifiserte tonn-kilometerdata for 2010.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for søknad om tildeling av vederlagsfrie kvoter og for godkjenning av den kvotepliktiges rapportering av klimagassutslipp etter § 17, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse. Unntak fra tjenesteloven § 11 annet ledd kan bare gjøres når det er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser.

§ 6 skal lyde:

§ 6 (fastsettelse av det samlede antallet kvoter)

Kongen fastsetter det samlede antallet kvoter som tildeles for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 til virksomheter som omfattes av forurensningsloven.

EØS-komiteen fastsetter det samlede antall kvoter som tildeles luftfartøysoperatørene som omfattes av det europeiske kvotesystemet.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om organiseringen og gjennomføringen av salg av kvoter omfattet av § 6.

§ 7 skal lyde:

§ 7 (tildeling av kvoter vederlagsfritt for perioden 2008 til 2012)

Vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012 tildeles etter følgende prinsipper:

- a) Landbasert virksomhet som ikke er underlagt lov om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen og som har fått utstedt særskilt utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 annet ledd før notifiseringen av den norske tildelingsplanen, skal tildeles vederlagsfrie kvoter i henhold til § 8. Ved tildelingen kan det tas særlig hensyn til anlegg som reduserer samlede utslipp av klimagasser gjennom å utnytte overskuddsgass fra landbasert industri som ikke er regulert gjennom kvotesystem eller avgift.
- b) Luftfartøysoperatører tildeles kvoter vederlagsfritt i henhold til § 8 a første ledd.
- c) Annen kvotepliktig virksomhet skal ikke tildeles vederlagsfrie kvoter for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2012.

Det settes av en kvotereserve for vederlagsfri tildeling til høyeffektive kraftvarmeverk. 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.

§ 8 overskriften skal lyde:

§ 8 (tildeling av kvoter vederlagsfritt til virksomheter som omfattes av forurensningsloven)

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a (tildeling av kvoter vederlagsfritt til luftfartøysoperatører)

For perioden 1. januar 2012 til 31. desember 2012 tildeles luftfartøysoperatørene kvoter vederlagsfritt ut fra operatørens verifiserte tonn-kilometerdata for 2010 sammenholdt med en felleuropeisk referanseverdi (kvoter per verifiserte tonn-kilometer) fastsatt av EU-kommisjonen, som innlemmet i EØS-avtalen. Vedtak om tildeling av kvoter til operatører administrert av Norge fattes av forurensningsmyndigheten senest 31. desember 2011.

For perioden 1. januar 2013 til 31. desember 2020 tildeles luftfartøysoperatørene kvoter vederlagsfritt ut fra operatørens verifiserte tonn-kilometerdata for 2010 sammenholdt med en felleuropeisk referanseverdi (kvoter per verifiserte tonn-kilometer) fastsatt av EU-kommisjo-

nen, som innlemmet i EØS-avtalen. Tildelingen skal fordeles på antall år i perioden. Vedtak om tildeling av kvoter til operatører administrert av Norge fattes av forurensningsmyndigheten senest 31. desember 2011.

Ny § 8 b skal lyde:

§ 8 b (*kvoterreserve forbeholdt luftfartøysoperatører*)

Luftfartøysoperatører som starter kvotepliktige aktiviteter etter den 31. desember 2010, eller kvotepliktige luftfartøysoperatører hvis gjennomsnittlige tonn-kilometerdata øker med mer enn 18 prosent per år i perioden 2010 til 2014, kan innen en frist fastsatt av forurensningsmyndigheten søke om tildeling av vederlagsfrie kvoter fra en felleseuropeisk kvoterreserve forbeholdt luftfartsaktiviteter. Antall kvoter i reserven skal tilsvare 3 prosent av den felleseuropeiske samlede kvotemengden. Den nye eller økte aktiviteten kan ikke være en videreføring av en aktivitet tidligere utført av en annen operatør. Vedtak om tildeling av kvoter til operatører administrert av Norge fattes av forurensningsmyndigheten senest 30. september 2016. Kvoter tildeles vederlagsfritt fra reserven ut fra operatørens verifiserte tonn-kilometerdata for 2014, eventuelt økning i verifiserte tonn-kilometerdata fra 2010 til 2014, sammenholdt med en felleseuropeisk referanseverdi (kvoter per verifiserte tonn-kilometer) fastsatt av EU-kommisjonen, som innlemmet i EØS-avtalen.

Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om kvoterreserven forbeholdt luftfartsaktiviteter.

§ 9 skal lyde:

§ 9 (*utdeling av kvoter*)

Forurensningsmyndighetene deler hvert år ut det antallet kvoter den enkelte kvotepliktige er berettiget til etter vedtak i medhold av § 8 eller § 8 a. Utdelingen av kvoter skjer ved at forurensningsmyndighetene innen 28. februar hvert år underretter Det norske registeret for klimakvoter om at et angitt antall kvoter skal overføres til den kvotepliktiges konto i registeret. *Utdeling av kvoter etter § 8 b finner sted senest 28. februar 2017.*

Dersom den kvotepliktige har fått utdelt et større antall kvoter enn det vedkommende er berettiget til i henhold til vedtak om tildeling av kvoter etter §§ 8, 8 a eller 8 b, skal forurensningsmyndighetene underrette Det norske registeret for klimakvoter om at overskytende kvoter skal slettes fra vedkommendes konto. Før forurensningsmyndighetene underretter

Det norske registeret for klimakvoter om sletting, skal den kvotepliktige varsles og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, med mindre vedkommende allerede på annen måte har hatt rimelig anledning til å uttale seg, varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig, eller det er grunn til å frykte at det vil vanskeliggjøre slettingen.

§ 10 skal lyde:

§ 10 (*meldeplikt*)

Kvotepliktige virksomheter som omfattes av forurensningsloven skal gi melding til forurensningsmyndighetene dersom virksomheten forventer å ha eller har hatt lengre driftsstans eller er besluttet nedlagt. For andre kvotepliktige aktiviteter skal det gis melding til forurensningsmyndighetene dersom aktiviteten besluttet nedlagt.

§ 13 skal lyde:

§ 13 (*plikt til å overføre kvoter til oppgjør*)

Den kvotepliktige skal innen 30. april hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens eller operatørens rapporteringspliktige utslipp det foregående året, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret. *Virksomheter som er omfattet av forurensningsloven kan ikke levere kvoter som er utstedt til luftfartøysoperatører etter § 6 annet ledd som oppgjør for kvoteplikt. Luftfartøysoperatører kan levere både kvoter som er fastsatt etter § 6 første ledd og etter § 6 annet ledd som oppgjør for kvoteplikt.*

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal den kvotepliktige innen 1. mai året etter at oppgjør i medhold av første ledd skulle ha funnet sted, plassere kvoter på den *angitte* oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året. I tillegg skal det ilegges overtredelsesgebyr etter § 21.

§ 17 skal lyde:

§ 17 (*forurensningsmyndighetenes kontroll*)

Forurensningsmyndighetene kontrollerer og godkjenner den enkelte kvotepliktiges rapportering av klimagassutslipp etter § 16. *Forurensningsmyndighetene kontrollerer og godkjenner den enkelte luftfartøysoperatørens rapportering av tonn-kilometerdata etter § 5 annet ledd. Godkjenningen av utslippsrapporten og luftfartøysoperatørens tonnkilometerdata er et enkeltvedtak.*

Kongen kan i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at den kvotepliktiges utslippsrapport og luftfartøysoperatørers tonnkilometerdata skal

verifiseres av en uavhengig tredjepart før innlevering. Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om krav til og akkreditering av verifikasjonsinstans, herunder om utarbeidelsen og innholdet av verifikasjonserklæringer.

Kongen kan i forskrift fastsette at omkostninger i forbindelse med forurensningsmyndighetenes kontroll etter denne bestemmelsen skal dekkes av den kvotepliktige.

Ny § 17 a skal lyde:

§ 17 a (*internkontroll*)

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes.

§ 21 skal lyde:

§ 21 (*overtredelsesgebyr*)

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 13 første ledd, ilegger forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen. Overtredelsesgebyret skal tilsvare 100 euro på forfallstidspunktet for hvert tonn rapporteringspliktig klimagassutslipp som det ikke er plassert kvoter for på *den angitte oppgjørskontoen* i henhold til § 13 første ledd. Gebyret forfaller til betaling 14 dager etter påkrav. Ved forsinket betaling skal det betales renter

etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan i forskrift endre størrelsen på overtredelsesgebyret.

Informasjon om hvem som er ilagt overtredelsesgebyr og omfanget av overtredelsen skal gjøres tilgjengelig for offentligheten.

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a (*driftsforbud for luftfartsaktiviteter*)

Kongen kan på begjæring av forurensningsmyndighetene fatte vedtak om driftsforbud innenfor EØS dersom en luftfartøysoperatør overtrer bestemmelsene om innlevering av kvoter i § 13, om rapportering i § 16 eller om overvåkings- og rapporteringsplan fastsatt i forskrift i medhold av loven her.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om vilkårene for å begjære driftsforbud og om krav til saksbehandlingen.

II

Loven trer i kraft straks med følgende unntak:

For luftfartsaktiviteter gjelder § 4 fra 1. januar 2012 og § 13 første ledd fra 1. januar 2013.

§ 21 a gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Vedlegg 1**Høringsliste**

Departementene	Energiforsyningens Fellesorganisasjon (ENFO)
Statsministerens kontor	Enova SF
	Europabevegelsen i Norge
Datatilsynet	Finansnæringens fellesorganisasjon
Det norske meteorologiske institutt	Forum for utvikling og miljø
Direktoratet for forvaltning og IKT	Fraktefartøyenes Rederiforening
Direktoratet for naturforvaltning	Fremtiden i våre hender
Fiskeridirektoratet	Fridtjof Nansens institutt
Forbrukerrådet	Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO)
Institutt for energiteknikk (IFE)	Frischsenteret
Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo	Greenpeace Norge
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo	Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Institutt for strategisk analyse (INSA)	Hurtigbåtenes Rederiforbund
Kommunenes Sentralforbund	IndustriEnergi
Konkurransetilsynet	Jordforsk
Kystdirektoratet	Landsorganisasjonen i Norge
Luftfartstilsynet	Luftfartens funksjonærforening
Norges Bank	Markedskraft AS
Norges Forskningsråd	Miljøstiftelsen Bellona
Norges vassdrags- og energiverk	Natur og ungdom
Norsk institutt for luftforskning (NILU)	Nei til EU
Norsk institutt for naturforskning (NINA)	NHO Luftfart
Norsk institutt for skogforskning (Skogforsk)	Norges Miljøvernforbund
Norsk institutt for vannforskning (NIVA)	Norges Naturvernforbund
Oljedirektoratet	Norges Rederiforbund
Sametinget	Norsk Energi
Sjøfartsdirektoratet	Norsk fjernvarmeforening
Skattedirektoratet	Norsk flygelederforening
Statens helsetilsyn	Norsk flyoperatørforbund
Statens institutt for forbruksforskning	Norsk luftsportsforening
Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND)	Norsk Petroleumsinstitutt
Statens landbruksforvaltning	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Statens vegvesen, Vegdirektoratet	Oljeindustriens landsforening (OLF)
Statistisk Sentralbyrå	OM Technology Energy Systems AS
Toll- og avgiftsdirektoratet	Oslo Børs ASA
	PricewaterhouseCoopers Finance Advisors AS
Akademikerne	Rederienes Landsforening
Byggenæringens landsforening	Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)
Chr. Michelsens institutt	SINTEF
CICERO Senter for klimaforskning	Skandinavisk Kraftmegling
Det norske maskinistforbund	Sparebankforeningen i Norge
Det norske Veritas	Statkraft SF
ECON Analyse AS	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)
Energi Norge	Teknologisk institutt (TI)

Transportbedriftenes Landsforening
Transportøkonomisk institutt
Universitetet for miljø og biovitenskap
Verdens Naturfond WWF Norge
Worldwatch Institute Norden
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Zero Emission Resource Organization
Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

Air Canada Jazz
Airlift Norway AS
Airwing AS
Alci Antarctic
Amazon Sky Sac
Avinor AS
BARIN – c/o Scandinavian Airlines Norge AS
Ben Air Norway AS
BenAir AS
Board of Airline Representatives in Norway
Bristow Norway
British Airways
CHC Helikopter Service AS
CHC Norway
Chouest Air Inc. Aircraft
Croix Rouge
Danish Air Transport
Duke Energy Business Services LLC
European Helicopter Center AS
Feel Air
Flydirect.no
Flyfort
Flyjet Kazakhstan
Flytaxi Nord
Foreningen Scandinavian historic flight

Guard System ASA
Heliswiss INTL
Helitrans
Hesnes Air AS
Ikaros ANS
Kenn Borek Air Ltd
Lufttransport AS
Marine R Corp
MFI Management Fur Immobilien AG
Midair
Moss Lufthavn Rygge
Nor Aviation
Nord Pool ASA
Norsk Helikopter AS
Norsk Luftambulans AS
North Flying AS
Norwegian Air Shuttle ASA
Notodden lufthavn AS
Oslo lufthavn, Gardermoen
Pegasus Helikopter
Plane Folk LLC
Rørosfly AS
Sandefjord lufthavn, Torp
Scandinavian Airlines Norge AS
Skien lufthavn, Geiteryggen
SMC Aviation
Sterling European Airlines
Sun Air of Scandinavia
Sundt Air AS
Sundt Air Management AS
Sunnhordland Lufthavn AS
W.C Aviation
Widerøes Flyveselskap ASA



Trykk: AS O. Fredt Arnesen. Februar 2011

241491