



STORTINGET

Innst. 371 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 109 L (2018–2019)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i klimakvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.)

Til Stortinget

Sammendrag

Proposisjonens hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i klimakvoteloven som vurderes som nødvendige for å etterleve regelverket under FNs luftfartsorganisasjons (ICAO) program CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), som ble vedtatt i FNs luftfartsorganisasjon i oktober 2016. ICAO CORSIA er et markedsbasert virkemiddel for å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO₂-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst. Norge ønsker blant annet sammen med andre europeiske land inklusive EU å delta i den frivillige pilotfasen 2021–2023 og den første frivillige fasen i 2024–2026. Andre fase, som er obligatorisk for de fleste land, er fra 2027–2035. I første omgang innebærer ICAO CORSIA et krav om å innrapportere utslipp fra internasjonale flyvninger. Fra 2024 innføres et krav om å kompensere for økte utslipp fra internasjonal luftfart for pilotfasen. Denne kompensasjonen skal skje ved at operatørene kjøper og sletter utslippsenheter som representerer utslippsreduksjoner innenfor andre sektorer.

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

Overordnede regler for fjerde fase ble vedtatt i EU i 2018 gjennom direktiv (EU) 2018/410 om endringer i direktiv 2003/87/EF (klimakvotedirektivet). Norge har åpnet for at direktiv (EU) 2018/410 innlemmes i EØS-avtalen, slik tidligere direktiver om endringer i klimakvotedirektivet har blitt.

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

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

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

Klimakvoteloven § 18 gir forurensningsmyndighetene hjemmel til å fatte vedtak om tvangsmulkt dersom den kvotepliktige overtrer rapporteringsplikten etter § 14. Internasjonale luftfartsaktiviteter som omfattes av

ICAO CORSIA, kan ikke omtales som kvotepliktige. Det er derfor nødvendig å spesifisere i § 18 at forurensningsmyndighetene også kan fatte vedtak om tvangsmulkt dersom ikke-kvotepliktige luftfartøysoperatører overtrer rapporteringsplikt som følger av forskrift gitt i medhold av ny § 3 a.

I tillegg foreslås det enkelte mindre, tekniske endringer i lovens §§ 3, 4, 10 og 19.

Målet for ICAO CORSIA er å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke skal øke netto klimagassutslipp. Kjøp av utslippsenheter kommer i tillegg til andre muligheter for å redusere klimagassutslipp fra luftfarten. Noen av elementene i ICAO CORSIA er ennå ikke ferdig forhandlet. Dette gjelder blant annet hvilke og hvor gamle utslippsenheter som kan brukes, samt fullstendige krav til bærekraftig alternativt drivstoff. Det er derfor ikke mulig å gjøre en detaljert vurdering av miljøintegriteten til systemet. I forhandlingene om ICAO CORSIA er det sentralt for Norge og de andre europeiske landene å sikre en høy miljøintegritet.

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

Høringsinnspill og departementets vurderinger

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

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

Når det gjelder forslag til endringer i § 2 om lovens stedlige virkeområde, er departementet enig med NHO Luftfart i at formuleringen ikke er spesielt presis. Den valgte formuleringen må imidlertid, som NHO Luftfart

også påpeker i sin uttalelse, ses i sammenheng med usikkerheten knyttet til fremtidige justeringer i det europeiske kvotesystemet for luftfart.

De foreslåtte endringene vurderes som nødvendige for at Norge skal kunne etterleve ICAO CORSIA, et markedsbasert virkemiddel for å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO₂-utslipp, såkalt karbonnøytral vekst. ICAO CORSIA forutsetter at Norge stiller krav til måling, rapportering og verifisering overfor både norske og utenlandske operatører. ICAO CORSIA-reglene planlegges implementert som norsk forskrift. Det er derfor nødvendig å utvide virkeområdet for klimakvoteloven og vedta en ny bestemmelse som gir hjemmel til å implementere detaljerte krav fra ICAO CORSIA i forskrift. Det foreslås også enkelte mindre lovendringer som er nødvendige i forbindelse med overgangen fra tredje til fjerde fase av det europeiske kvotesystemet, som starter 1. januar 2021.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Hege Haukeland Liadal, Runar Sjøstad og Tove-Lise Torve, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Gisle Meininger Saudland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, viser til at proposisjonen foreslår endringer i klimakvoteloven som vurderes som nødvendige for å etterleve regelverket under FNs luftfartsorganisasjons (ICAO) program CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Målsetting for ICAO CORSIA er å bidra til at videre vekst i internasjonal luftfart etter 2020 ikke øker netto CO₂-utslipp.

Komiteen viser til høring gjennomført av Klima- og miljødepartementet, som viser en bred støtte til forslaget om å gjennomføre ICAO CORSIA gjennom endringer i klimakvoteloven. Komiteen stiller seg bak at Norge deltar i ICAOs program CORSIA, både i den frivillige pilotfasen 2021–2023 og den første frivillige fasen i 2024–2026, samt i obligatorisk fase 2027–2035, for å bidra til at utslippene i luftfarten reduseres.

Komiteen stiller seg videre bak at nødvendige mindre endringer i norsk lovgivning foretas, slik at Norge etterlever innhold i EU-direktiv 2003/87/EF (kli-

makvotedirektivet) og kan delta i gjennomføring av ICAO CORSIA.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

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

I

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

§ 2 skal lyde:

§ 2 (lovens stedlige virkeområde)

Loven gjelder for utslipp av klimagasser

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

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

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

§ 3 annet ledd skal lyde:

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

Ny § 3 a skal lyde:

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

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

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

Kongen kan gi forskrift om gebyrer for saksbehandling og kontroll utført av forurensningsmyndigheten etter forskrifter gitt i medhold av denne paragrafen.

§ 4 skal lyde:

§ 4 (kvoteplikt)

Den som har kvotepliktige utslipp fra virksomhet eller aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 12. For virksomheter som omfattes av forurensningsloven, kreves i tillegg tillatelse etter forurensningsloven § 11. For luftfartøysoperatører som har kvotepliktige utslipp, kreves en godkjent plan for overvåking av utslipps- og aktivitetsdata.

§ 10 første ledd skal lyde:

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

§ 10 annet ledd oppheves.

§ 18 skal lyde:

§ 18 (tvangsmulkt)

Ved overtredelse av rapporteringsplikten etter § 14 eller etter forskrift gitt i medhold av § 3 a kan forurensningsmyndighetene fatte vedtak om tvangsmulkt til staten. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom fristen som forurensningsmyndighetene har fastsatt for å rette forholdet, oversittes. Tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer.

Tvangsmulkten ilegges den kvotepliktige etter § 4 eller luftfartøysoperatør som omfattes av forskrift gitt i medhold av § 3 a.

§ 19 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 12 første ledd, ilegges forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen.

II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 4. juni 2019

Ketil Kjenseth

leder og ordfører

