

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov om luftfart

**Lovgrunnlag for gjennomføring av forordning (EU)
2023/2405 om ReFuelEU Aviation**

Endring av gebyrbestemmelsen i § 13-8

Innhold

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
2. Bakgrunnen for lovforslaget – Refuel-forordningens formål	3
3. Nærmere om hvem ReFuelEU Aviation-forordningen retter seg mot og det viktigste innholdet i forpliktelsene	4
4. Fordeling av ansvaret for håndhevelse – generelt om utformingen av gjennomføringsregelverket	6
5. Gjeldende rett.....	7
6. Forslag til lovendringer	9
6.1 Hovedhjemmel for gjennomføring av Refuel-forordningen	9
6.2 Gebyrfinansiering av Luftfartstilsynets oppgaver	10
6.3 Overtredelsesgebyr.....	10
6.4 Straff	11
7. Økonomiske og administrative konsekvenser	11
8. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.....	12
9. Lovforslaget.....	15

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

Samferdselsdepartementet foreslår med dette endringer i lov 11. juni 1993 nr.101 om luftfart (luftfartsloven).

De endringene departementet foreslår er nødvendige for å kunne gjennomføre forordning (EU) 2023/2405 av 18. oktober 2023 om like konkurransevilkår for bærekraftig luftfart (ReFuelEU Aviation) – heretter «Refuel-forordningen» eller «forordningen». Forordningen har som formål å stimulere til økt bruk av alternative flydrivstoff samtidig som man sikrer rettferdige konkurranse-vilkår blant aktørene i luftfarten.

Allerede i dag brukes luftfartsloven til å stille miljøkrav. Dette er særlig tydelig for så vidt gjelder krav til miljødyktighet som stilles til luftfartøy i medhold av luftfartsloven kapittel 4. Disse kravene er rettet mot tradisjonelle luftfartsaktører som designer, produserer, bruker og vedlikeholder luftfartøy, og det retter seg mot selve luftfartøyet.

Fordi Refuel-forordningen retter seg mot en noe videre personkrets, og fordi den stiller krav av en litt annen art enn det så langt har vært vanlig å hjemle i luftfartsloven, foreslår departementet å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for dette i loven. Departementet foreslår også presiseringer i håndhevings- og sanksjonsreglene som skal sikre et klart grunnlag for effektiv håndheving av reglene.

Samtidig høring: Dette høringsnotatet samspiller med et parallelt høringsnotat fra Miljødirektoratet (Mdir) sendt på høring ved brev av 28. oktober 2025 med forslag til endringer i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder (bærekraftige produkter-loven). Som det fremgår av notatet fra Mdir er de to høringsnotatene resultat av et samarbeid om måten forordningen bør gjennomføres på. Tanken er at de to høringsforslagene til sammen skal sikre tilstrekkelig rettsgrunnlag for gjennomføring av Refuel-forordningen i luftfartsloven og bærekraftige produkter-loven. Høringsnotatene må derfor leses samlet. Oppdelingen av høringsforslagene skyldes bl.a. at forankringen av Refuel-forordningen i bærekraftige produkter-loven forutsetter gjennomføring av fornybardirektiv II («RED II»), og derfor må/bør behandles sammen med dette.

2. Bakgrunnen for lovforslaget – Refuel-forordningens formål

Europakommisjonen viste i sitt opprinnelige forslag til Refuel-forordning til EUs mobilitetsstrategi, hvor det er et mål å øke opptaket av alternative drivstoff i luftfarten. I begrunnelsen ble det også framhevet at utgifter til drivstoff er en vesentlig del av kostnadene til luftfartøyoperatørene, og at ulike drivstoffpriser på lufthavner internt i EU eller mellom lufthavner i og utenfor EU kan føre til at luftfartøyoperatørene fyller drivstoff der hvor det er rimeligst (og dermed tar med seg mer fuel enn nødvendig («tankering»)), noe som gir mer utslipp). Fordi luftfarten er internasjonal, mener Europakommisjonen at det er ønskelig å unngå

et lappeteppes av nasjonale tiltak med ulike krav og mål. Det er derfor foreslått et harmonisert felleseuropeisk regelverk.

Forordningen introduserer et innblandingskrav for alternative flydrivstoff i luftfarten (Sustainable Aviation Fuels – «SAF»). De alternative flydrivstoffene er definert som avansert biodrivstoff, biodrivstoff fremstilt av råstoff på B-listen i Annex IX i fornybardirektivet, som brukt frityrolje og animalsk fett som ikke kan brukes til mat og dyrefôr, syntetisk drivstoff (RFNBOer) og resirkulert karbondrivstoff. Det er også mulig å oppfylle kravet ved å bruke fornybart eller lavkarbonhydrogen eller lavkarbondrivstoff. Det er videre tillatt med inntil 3 prosent biodrivstoff laget av enkelte biprodukter.

Innblandingskravet er volumbasert og økes trinnvis hvert femte år fra 2025 til 2050 for å sikre forutsigbarhet for brukerne og for å få i gang produksjon av SAF. Kravet til innblanding av SAF er som følger: 2% i 2025, 6% i 2030, 20% i 2035, 34% i 2040, 42% i 2045 og 70% i 2050. Se forordningen artikkel 4 og vedlegg 1.

Fra 2030 er det i tillegg et delkrav om syntetisk drivstoff som øker frem mot 2050. Av prosentandelene angitt over skal syntetisk drivstoff utgjøre minimum 0,7% som et årlig gjennomsnitt fra 2030 til 2032 (totalt 1,2% for den to-årige perioden), 2% i 2032, 5% i 2035, 10% i 2040, 15% i 2045 og 35% i 2050. Prosentandelen på delkravet beregnes av totalen, som f.eks. vil si at i 2035 skal minst 5% av SAF-kravet oppfylles av syntetisk drivstoff, og de resterende 15% oppfylles av øvrige biodrivstoff.

I artikkel 15 er det åpnet for et tidsbegrenset unntak fra det som er nevnt ovenfor. Frem til 2035 kan omsetterne oppfylle omsetningskravet som et vektet gjennomsnitt av drivstoff levert til alle unionslufthavner, i stedet for at kravet skal oppfylles på hver unionslufthavn hvor omsetteren omsetter drivstoff.

Ifølge artikkel 12 nr. 1 skal medlemsstatene fastsette regler som gjør det mulig å sanksjonere brudd på forordningen og gjøre det som er nødvendig for å sikre at den faktisk etterleves. Sanksjonene skal være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. Forordningen har mer presise regler i artikkel 12 om hvilke typer sanksjoner som skal kunne benyttes overfor de enkelte typene foretak som forordningen er rettet mot (se mer i punkt 3). Særlig viktig er det at den foreskriver overtredelsesgebyr, og har regler for utmålingen av slike.

3. Nærmere om hvem ReFuelEU Aviation-forordningen retter seg mot og det viktigste innholdet i forpliktelsene

For å øke bruken av bærekraftig drivstoff i luftfarten må hele omsetningskjeden for slikt drivstoff endres. Refuel-forordningen forutsetter derfor at det må stilles krav både til drivstoff-omsettere, lufthavner og luftfartøysoperatører (flyselskap).

Drivstoffomsetterne (leverandører og selgere av drivstoff) skal sikre at alt flydrivstoff som er tilgjengelig for luftfartøysoperatører på unionslufthavnene skal inneholde en minimumsandel SAF i tråd med kravet fra 2025 med delkrav til syntetisk drivstoff fra 2030. Drivstoffomsetterne

skal også innen 14. februar hvert år rapportere blant annet volumer, livsløpsutslipp, råstoff og produksjonsprosess til Unionsdatabasen. Unionsdatabasen er opprettet med fornybardirektivet fra 2018 («fornybardirektiv II» eller «RED II»).

Luftfartøyoperatørene pålegges å tanke minimum 90 prosent av sitt årlige drivstoffbehov på hver avgangslufthavn underlagt regelverket. Årlig drivstoffbehov (yearly aviation fuel required) er definert som mengden flydrivstoff som er nødvendig for å betjene den enkelte luftfartøyoperatørs totale antall kommersielle flyvninger fra en gitt Unionslufthavn over et år.

Kravet er ment som et tiltak for å hindre karbonlekkasje ved at luftfartøyoperatørene tanker mest mulig i land som ikke er ilagt krav til SAF (som er dyrere enn fossilt flydrivstoff). Luftfartøyoperatørene ilegges også en plikt til, innen 31. mars hvert år, å rapportere det brukte volumet av jetdrivstoff og alternative flydrivstoff til en nasjonal myndighet, samt det europeiske flysikkerhetsbyrået EASA (European Union Aviation Safety Agency) som har fått et overordnet overvåkings- og rapporteringsansvar. Luftfartøyoperatørene skal bekrefte at de ikke rapporterer de samme volumene inn i oppfyllelse av andre systemer og ordninger (GHG schemes), for å sikre at utslippsreduksjonene ikke dobbelttelles.

Luftfartøyoperatørene kan søke seg unntatt tanking på en unionslufthavn ved to tilfeller: Dersom det ikke er forenlig med reglene om drivstoffsikkerhet (tankingsregler mv.), eller dersom det unntaksvis foreligger driftsmessige (flyoperative) hinder eller strukturelle grunner gjør at drivstoffprisen på de aktuelle lufthavnene er vesentlig høyere enn ellers i markedet (like konkurransevilkår).

De pliktene som er rettet mot lufthavnene omfatter bare «Union airports». Disse skal ha minst 800 000 passasjerer eller 100 000 tonn frakt per år, og det er gjort unntak for lufthavner i perifere regioner slik diss er definert i TFEU artikkel 349.

De pliktene som påhviler lufthavnene, er rettet mot lufthavnadministrasjonen («Union airport managing body» på engelsk). Disse er definert på to alternative måter i Refuel-forordningen artikkel 2 nr. 2;

- (i) som «lufthavnadministrasjon» slik dette begrepet er definert i artikkel 2 nr. 2 i direktiv 2009/12/EF om avgifter på lufthavner (lufthavnavgiftsdirektivet),
eller
- (ii) som den organisasjonen medlemsstaten har utpekt som yter av såkalt sentralisert infrastruktur for distribusjon av flydrivstoff på den aktuelle lufthavnen som nevnt i artikkel 8 nr. 1 i direktiv 96/67/EF om adgang til markedet for lufthavnrelaterte tjenester (groundhandlingdirektivet).

Medlemsstatene kan selv velge hvem av disse som skal utpekes som ansvarlige på den enkelte lufthavnen.

Den som utpekes som lufthavnadministrasjon [«EU-lufthavnsforvaltningsorgan» i offisiell dansk versjon¹] plikter i følge artikkel 6. nr. 1 å «*træffer alle nødvendige foranstaltninger for at lette luftfartøjsoperatørers adgang til flybrændstoffer, der indeholder minimumsandele af bæredygtige flybrændstoffer i overensstemmelse med denne forordning.*»

Hvis flyselskaper «*indberetter vanskeligheder med i en given EU-lufthavn at få adgang til flybrændstoffer, der indeholder minimumsandele af bæredygtige flybrændstoffer i overensstemmelse med denne forordning, til den eller de kompetente myndigheder, anmoder den eller de kompetente myndigheder EU-lufthavnsforvaltningsorganet om at fremlægge de oplysninger, der er nødvendige for at bevise overholdelsen ...*».

«*... I tilfælde af manglende overholdelse anmoder den eller de kompetente myndigheder EU-lufthavnsforvaltningsorganet om at identificere og træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe luftfartøjsoperatørernes manglende tilstrækkelige adgang til flybrændstoffer, der indeholder minimumsandele af bæredygtige flybrændstoffer, uden unødige forsinkelse og under alle omstændigheder senest tre år efter anmodningen fra den kompetente myndighed i henhold til ...*».

I tillegg er lufthavnadministrasjonene i artikkel 7 pålagt å samarbeide med statlige myndigheter på flere ulike måter med å legge til rette for infrastrukturen for alternative energibærere som elektrisitet og hydrogen i årene fremover, i tråd med direktivet om infrastruktur for alternative drivstoff (AFI-direktivet). Lufthavnene skal allerede innen 31. mars 2025 rapportere til nasjonal myndighet(er) og EASA om fremdriften til eksisterende prosjekter som omhandler hydrogen og elektrisitet. Dette skal gjentas hvert andre år.

4. Fordeling av ansvaret for håndhevelse – generelt om utformingen av gjennomføringsregelverket

Det fremgår av høringsnotatet fra Mdir at det omhandler de lovendringene som er nødvendige for å gjennomføre de delene av Refuel-forordningen som er rettet mot drivstoffomsetterne. Av dette følger det forutsetningsvis at de reglene som er rettet mot luftfartøysoperatørene (flyselskapene) og lufthavnene ikke er omfattet av Mdires høringsnotat.

Samlet sett innebærer dette følgende:

- i. De delene av Refuel-forordningen som er rettet mot drivstoffomsetterne er som hovedregel tenkt hjemlet i en endret versjon av bærekraftige produkter-loven. Miljødirektoratet (Mdir) er tiltenkt rollen som håndhevende myndighet for disse reglene.
- ii. De delene av Refuel-forordningen som er rettet mot flyselskapene og lufthavnene er som hovedregel tenkt hjemlet i en endret versjon av luftfartsloven. Luftfartstilsynet (LT) er tiltenkt rollen som håndhevende myndighet for disse reglene.

De reviderte lovreglene er til sammen tenkt å være hjemmel for en *samlet gjennomføringsforskrift* som for det første inkorporerer Refuel-forordningen i norsk rett som sådan (med

¹ En norsk oversettelse finnes foreløpig ikke.

eventuelle EØS-tilpasninger). Forordningen får derfor som sådan forskrifts karakter i intern norsk rett.

Gjennomføringsforskriften vil videre fordele oppgaver/myndighet mellom Luftfartstilsynet og Miljødirektoratet.

Endelig vil forskriften inneholde noen supplerende bestemmelser som er nødvendige for å få forordningen til å virke på en presis og effektiv måte i en norsk kontekst. Det er for eksempel nødvendig å ta stilling hvordan valgmuligheter som følger av forordningen skal brukes. Skal den gjelde for flere lufthavner enn de som er definert som «Union airports»? Hvem skal være å regnes som «lufthavnadministrasjon» på de enkelte lufthavnene i lys av det som er sagt i punkt 3? Skal de statlige oppgavene (delvis) finansieres ved hjelp av gebyrer?

Det er ventet at utkast til gjennomføringsforskrift sendes på høring våren 2026.

5. Gjeldende rett

I det følgende beskrives de delene i luftfartsloven som antas å ha særlig relevans for gjennomføringen av Refuel-forordningen. I punkt 6 knyttes den overordnede omtalen av gjeldende rett til de enkelte kravene i forordningen som kan kreve lovendring.

Luftfartsloven har ingen bestemmelser som uttrykkelig hjemler krav om omsetning og bruk av bestemte typer drivstoff av hensyn til miljøet, eller krav til infrastruktur som legger til rette for slik omsetning og bruk. De miljøkravene som stilles til luftfartøy og til bruken av dem har som formål å begrense støy og emisjon av miljøskadelige gasser (krav til emisjon). Den viktigste hjemmelen er luftfartsloven § 4-1 som først og fremst stiller krav til luftfartøyene som sådan.

Luftfartsloven har også bestemmelser om bruken av luftfartøy (operasjoner). Den sentrale bestemmelsen om dette er luftfartsloven § 9-1 som er meget generelt formulert, og som i nr. 4 også omfatter «andre operative forhold» enn de som er listet opp i nr. 1 til 3 i samme paragraf. Rent språklig kan kanskje denne bestemmelsen også sies å omfatte krav om bruk av bestemte typer drivstoff og diverse bestemmelser om dokumentasjon osv. som knytter seg til denne kjerneforpliktelsen. Samtidig er det på det rene at bestemmelsen historisk har vært forstått som grunnlag først og fremst for å regulere flysikkerhet, effektiv bruk av luftrommet, og kanskje også nasjonal sikkerhet. Det er ikke klart grunnlag i forarbeidene til bestemmelsen for å stille krav til bruk av bestemte typer drivstoff.

Luftfartsloven § 16-1 første ledd inneholder en generell hjemmel for å gi «*forskrifter om gjennomføring av EØS-avtalen på luftfartens område, herunder regler om krav om lisens, markedsadgang (anbud for regional luftfart), tidsluker, takster og rater i lufttrafikk, erstatningsordning ved nektelse av ombordstigning i regelbundet luftfart, harmonisering av tekniske krav og administrative fremgangsmåter, fraktflygning og om deling av setekapasitet mellom luftfartsselskaper*». Bestemmelsen bærer tydelig preg av å skulle være en (tilleggs)hjemmel for gjennomføring av forpliktelser som ikke hører naturlig eller klart hjemme i de tematiske inndelte kapitlene tidligere i loven når plikten følger av EØS-avtalen. Samtidig er

det neppe grunnlag for å hevde at alle krav som følger av EØS-avtalen og som har en eller annen tilknytning til luftfart, kan hjemles i § 16-1 første ledd.

Departementet legger samlet sett til grunn at § 16-1 ikke er tilstrekkelig hjemmel til å gjennomføre de delene av forordningen som pålegger materielle plikter og rettigheter (som ikke handler om håndheving i vid forstand). Det er derfor behov for en ny hjemmelsbestemmelse.

Refuel-forordningen regulerer ikke måten de nasjonale håndhevingsoppgavene skal finansieres på. Luftfartstilsynet er finansiert på to måter: Gebyrfinansiering av kostnader knyttet til konkrete ytelser overfor private aktører og statlig finansiering av de resterende oppgavene som gjerne omtales som direktoratsoppgaver.

Den sentrale hjemmelen for gebyrfinansiering er luftfartsloven § 13-8. Første ledd gjelder oppgaver knyttet til sikkerhet. Denne er ikke direkte relevant i denne sammenhengen. Annet ledd gjelder gebyr til finansiering av «andre forretninger» enn de som er nevnt i bestemmelsen om registrering i luftfartøyregisteret i luftfartsloven § 3-1 annet ledd. Denne bestemmelsen er videreført fra den gamle luftfartsloven § 175 a, som ble tilføyd da rettsgebyrloven ble vedtatt i 1982.

Fordi Refuel-forordningen handler om miljø- og konkurranseregulering, er det vanskelig å se at § 13-8 kan hjemle gebyrer til finansiering av de nye oppgavene Luftfartstilsynet vil få ifølge dette høringsnotatet. Noen av oppgavene vil muligens kunne knyttes til de «kunde-relasjonene» Luftfartstilsynet har til flyselskap og lufthavner (dersom de sistnevnte blir utpekt som ansvarlige). Men uansett kan ikke kostnadene i sin helhet sies å være knyttet til tilsynets arbeid med «sikkerheten i luftfarten». Altså må § 13-8 endres dersom den skal gi et klart hjemmelsgrunnlag for gebyrfinansiering av de nye oppgavene.

Luftfartsloven § 13 a-5 hjemler pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen for brudd på luftfartsloven, forskrifter gitt i medhold av loven og enkeltvedtak fattet i medhold av loven. Første ledd nr. 6 i paragrafen gjelder brudd på bestemmelser som følger av forskrift når det følger av forskriften at brudd på forskriften skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. På denne måten sikres en sammenhengende hjemmelskjede. Det beror på en konkret vurdering hvor presis eller detaljert det må være angitt i forskriften at de enkelte kravene som følger av den kan håndheves med overtredelsesgebyr.

Den nøyaktige avgrensningen av hvilke regelbrudd som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr kan foretas ved utformingen av forslaget til gjennomføringsforskrift (vi legger opp til en egen høring av utkast til forskrift våren 2026). Men departementet legger til grunn at ordlyden i § 13 a-5 må gjøres så klar at den legger grunnlaget for håndhevelse i tråd med den generelle standarden i Refuel-forordningen artikkel 12 nr. 1 slik denne er utdypet i resten av artikkel 12.

Luftfartsloven § 13 a-5 tredje ledd inneholder en liste over momenter som skal tillegges vekt ved utmåling av overtredelsesgebyr etter loven. I tillegg har departementet hjemmel i § 13 a-5 sjette (siste) ledd til å gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr. Den sistnevnte hjemmelen må forstås slik at den kan brukes til å gi mer presise regler om utmåling enn de

nokså generelle prinsippene som er listet opp i tredje ledd. Herunder kan det gis presise regler for hvordan overtredelsesgebyret skal beregnes og at det ikke skal være lavere enn et bestemt nivå. Videre kan det gis bestemmelser om hvordan vedtak om overtredelsesgebyr skal begrunnes.

Luftfartsloven § 13 a-1 inneholder en generell hjemmel for å pålegge opplysningsplikt rettet mot de som er underlagt loven. Bestemmelsen er likevel formulert som en opplisting av konkrete persongrupper. Spørsmålet er derfor om listen omfatter alle de tre persongruppene som er gjennomgått i punkt 3. Departementet er tilbøyelig til å svare bekreftende: Flyselskapene er omfattet av § 13 a-1 første ledd nr. 1 og nr. 2 bokstav a. Foretak som driver lufthavn er omfattet av § 13 a-1 første ledd nr. 2 bokstav b. Omsettere av flydrivstoff bør regnes som «foretak som leverer andre tjenester på lufthavner enn de som er nevnt i bokstav b [lufthavnselskapene], eller andre foretak som bruker lufthavner» (se nr. 2 bokstav c). Dette bør være tilfellet også når man regner omsetterne som «lufthavnadministrasjonsselskaper» (se punkt 3). Omsetterrollen har i slike tilfeller en så sterk tilknytning til selve lufthavnen at de plikten som følger av artikkel 4 er knyttet til det å «levere ... tjenester på lufthavner».

Departementet vurderer derfor at de tre gruppene omtalt i punkt 3 allerede er omfattet av § 13 a-1, og at det derfor ikke er behov for å endre bestemmelsen for å gi de som utfører oppgaver som nevnt i forordningen tilstrekkelig tilgang til opplysninger.

Luftfartsloven § 13 a-3 inneholder en helt generell hjemmel til å gi pålegg som er nødvendige for å sikre etterlevelse av loven selv, og forskrifter og enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven. Denne kan brukes som grunnlag for alle former for pålegg som måtte være nødvendig for håndheving av Refuel-forordningen.

Luftfartsloven § 13 a-4 inneholder en helt generell hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å fremtvinge etterlevelse av plikter som følger av loven eller som er fastsatt i medhold av loven.

6. Forslag til lovendringer

6.1 Hovedhjemmel for gjennomføring av Refuel-forordningen

Samferdselsdepartementet vurderer at det er behov for å vedta en ny lovbestemmelse som sikrer et tydelig rettsgrunnlag for gjennomføringen av de delene av Refuel-forordningen som skal gjennomføres med hjemmel i luftfartsloven (se punkt 4).

Departementet har vært litt i tvil om hvor bestemmelsen bør plasseres i luftfartsloven, men har kommet til at innholdet i forordningen har sterkest tilknytning til de temaene som i dag er regulert i kapittel VII (særlig reguleringen av lufthavner). Vi vurderer at det avsluttende underkapittel «E. Andre bestemmelser» er et egnet sted å plassere bestemmelsen siden det ikke krever at det er noen sammenheng med de øvrige bestemmelsene i underkapitlet.

Departementet foreslår en ny § 7-30 med tittelen *Krav om bruk og omsetning av bærekraftig flydrivstoff mv.* helt til slutt i kapittel VII.

Utformingen er bestemmelsen er kommentert nokså utførlig i merknadene til § 7-30 i punkt 8. Vi viser til disse.

6.2 Gebyrfinansiering av Luftfartstilsynets oppgaver

Departementet vurderer at Luftfartstilsynet bør gis mulighet til å finansiere nye oppgaver som tilsynet får ved gjennomføringen av Refuel-forordningen ved hjelp av gebyrer. Da følger det av det som er sagt i punkt 5 at luftfartsloven § 13-8 må endres.

Departementet ser uavhengig av dette ingen saklig grunn til at Luftfartstilsynet bare skal kunne dekke kostnader knyttet til arbeid med *flysikkerhet* og drift av *luftfartøyregisteret* (se § 3-1 annet ledd) ved bruk av gebyrer. Av forarbeidene til dagens § 13-8 første ledd (Ot.prp. nr. 40 (2002-2003)) fremgår det at det har vært lagt til grunn at Luftfartstilsynet i prinsippet skal kunne være selvfinansiert ved hjelp av gebyrer. Om denne muligheten bør benyttes i ulike tilfeller er en annen sak. Uansett vil full selvfinansiering ikke være mulig med den ordlyden § 13-8 har i dag dersom tilsynet har oppgaver knyttet til miljø, beredskap, markedsregulering, passasjerrettigheter, avgifter, osv. – altså oppgaver som ikke har med sikkerhet eller luftfartøyregisteret å gjøre.

Hvordan en generelt formulert § 13-8 skal *brukes* ved gjennomføringen av Refuel-forordningen, må vurderes ved utformingen av gjennomføringsforskriften. Dette må videre skje i samspill med den årlige revisjonen av Luftfartstilsynets generelle gebyrforskrift.

Departementet ser det som viktig at det ikke oppstår ubegrunnede forskjeller i gebyrfinansiering av de oppgavene som hjemles i luftfartsloven og i bærekraftige produkter-loven. Både drivstoffomsettere, lufthavner og flyselskapet utgjør ledd i en omsetningskjede, og bør så langt det lar seg gjøre likebehandles. Høringsnotatet fra Mdir omtaler ikke eventuell gebyrfinansiering av de oppgavene Mdir er tiltenkt. Departementet legger til grunn at Luftfartstilsynet og Mdir samarbeider om å klarlegge hvordan likebehandling kan sikres.

6.3 Overtredelsesgebyr

Departementet foreslår å føye den foreslåtte § 7-30 til opplistingen av paragrafer i luftfartsloven § 13 a-5 nr. 6. Denne bestemmelsen gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter gitt i medhold av de opplistede paragrafene når det i tillegg er slått fast i den aktuelle forskriften at det skal være mulig (se den siste delen av nr. 6).

Departementet ser ikke behov for å endre § 13 a-5 tredje eller sjette (siste) ledd for å fange opp de utmålingsbestemmelsene som finnes i Refuel-forordningen artikkel 12. Den forskriften som skal gjennomføre Refuel-forordningen vil gjøre forordningen til forskrift. Dermed vil forordningens egne utmålingsbestemmelser være «forskrift om utmåling» som nevnt i § 13 a-5 sjette ledd. De absolutte reglene om utmåling i forordningen vil gå foran de generelle utmålingsprinsippene i § 13 a-5 tredje ledd.

Mdir har i sitt høringsnotat problematisert behovet for å sikre at overtredelsesgebyr som nevnt i Refuel-forordningen skal kunne ilegges på objektivt grunnlag (uten påvist skyld), og foreslår endringer i bærekraftige produkter-loven § 14. Dette behovet er ikke det samme i luftfartsloven, fordi § 13 a-5 første og annet ledd ikke krever at det kan påvises skyld for at foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Dette er ikke sagt rett ut, men det følger forutsetningsvis av de objektive gjerningsbeskrivelsene i første ledd og det at bare fysiske personer er knyttet til skyldkrav i annet ledd første punktum. Unntaket «exceptional and unforeseeable circumstances» i artikkel 12 nr. 2, om krav rettet mot luftfartøyoperatører, er etter departementets syn fanget opp av unntaket for «forhold utenfor foretakets kontroll» i § 13 a-5 nr. 6 annet ledd annet punktum. Lovendring er derfor ikke påkrevet for å sikre fullstendig gjennomføring.

Forordningen har ikke et tilsvarende uttrykkelig forbehold for ekstraordinære omstendigheter i artikkel 12 nr. 3 som retter seg mot lufthavnadministrasjonens brudd på forordningen. Mdir legger i sitt høringsnotat til grunn at et tilsvarende forbehold må innfortolkes i de delene av artikkel 12 som gjelder drivstoffomsetterne og lufthavnadministrasjonene. Departementet er enig i dette. Det som er sagt i avsnittet ovenfor innebærer samtidig at denne tolkningen er dekket av § 13 a-5 slik den er utformet i dag.

6.4 Straff

Samferdselsdepartementet kan ikke se at det er nødvendig å kunne sanksjonere brudd på Refuel-forordningen med straff for at kravene til effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner i artikkel 12 nr. 1 skal være tilfredsstillt. Departementet kan heller ikke se at det er ønskelig å gå lengre enn de minstekravene som følger av forordningen. Når det er sagt; brudd på alle forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven *kan* straffes i medhold av luftfartsloven § 14-29.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer at det gis hjemmel i luftfartsloven til å fastsette forskrift som gjennomfører Refuel-forordningen i norsk rett. Gjennomføringen vil innebære nye forpliktelser til distribusjon og bruk av bærekraftig drivstoff rettet mot drivstoffomsettere, foretak som driver lufthavner og luftfartøyoperatører (flyselskap). I tillegg vil gjennomføringen ha konsekvenser for Miljødirektoratet og Luftfartstilsynet.

Forslag til gjennomføringsforskrift vil etter planen bli sendt på høring våren 2026. Departementet legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene vil bli behandlet mer inngående i det høringsnotatet. Det samme gjelder måten kostnadene skal dekkes på.

Kostnaden forbundet med den gradvise økningen av andelen bærekraftig drivstoff i flydrivstoffet vil variere svært mye siden den øker fra 2 % til 70% (se punkt 2). I tillegg er det svært usikkert hvordan prisen på bærekraftig drivstoffet vil utvikle seg med en så lang tidshorisont (frem til 2050).

8. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 7-30 – hovedhjemmelen for gjennomføring av Refuel-forordningen

Bestemmelsen er ny. Det umiddelbare formålet er å gi et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for de pliktene og rettighetene som følger av Refuel-forordningen i norsk rett. Bestemmelsen skal også kunne benyttes til å fastsette rent nasjonale krav som enten supplerer forordningen eller som senere viser seg å være nødvendige for å oppnå et velfungerende system for bruk og omsetning av bærekraftig drivstoff i luftfarten.

Bestemmelsen gjør det klart at luftfartsloven gir hjemmel for å fastsette forskrift med et tilnærmet rent miljøformål, og gjør det dermed indirekte også klart at luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) kan håndheve regler med et slikt formål i kraft av de øvrige håndhevelsesshjemlene i loven.

Bestemmelsen foreslås plassert i luftfartsloven kapittel VII, fordi tematikken i Refuel-forordningen antas å ha nærmest tilknytning til de lufthavnreglene kapittelet allerede inneholder. Departementet er klar over at det kan virke noe fremmed å forankre de pliktene i forordningen som er rettet mot luftfartøyoperatørene (flyselskapene) i kapittel VII. Rent systematisk kunne det vært riktigere å forankre slike bestemmelser i kapittel IX, og særlig § 9-1 om operative krav rettet mot luftfartøyoperatører. Men forordningens miljøkarakter gjør at § 9-1 da også bør endres. Samlet sett vurderer departementet at det er bedre å gi en felles hjemmelsbestemmelse, og plassere den i kapittel VII.

For å fange opp den tematiske utvidelsen av bestemmelsene i kapittel VII som dette innebærer, foreslås det også et tillegg i kapitteloverskriften.

Første ledd første og tredje punktum i paragrafen angir hvilke typer plikter og rettigheter forskrifter gitt i medhold av paragrafen kan omhandle.

Første ledd annet punktum angir hvem pliktene og rettigheten kan rettes mot. Som det fremgår av punkt 4 ovenfor, er SD og Mdir enige om at luftfartsloven bare skal brukes til å gjennomføre de delene av Refuel-forordningen som retter seg mot *flyselskapene* og *lufthavnene*, og ikke de kravene som retter seg mot *drivstoffomsetterne*. Samtidig fremgår det av punkt 3 at medlemsstatene står fritt til å velge om lufthavnoperatøren eller drivstoffomsetterne skal utpekes som «lufthavnadministrasjon» slik dette begrepet brukes i Refuel-forordningen.

Så lenge det er uavklart om lufthavnselskapet eller drivstoffomsetterne skal regnes som lufthavnadministrasjon etter Refuel-forordningen, bør § 7-30 også omfatte alternativet «omsette». Hvis den ikke gjør det, risikerer en at hjemmelen bestrides dersom drivstoffomsetterne utpekes som lufthavnadministrasjon. Men igjen understrekes det; luftfartsloven er i praksis ikke ment brukt som grunnlag for gjennomføring av de delene av Refuel-forordningen som retter seg drivstoffomsettere i deres egenskap av nettopp dette (typisk artikkel 4), og ikke i egenskap av lufthavnadministrasjon (typisk artikkel 6).

Departementet legger til grunn at det klargjøres i den gjennomføringsforskriften som er nevnt i punkt 4 hvem som skal ha rollen som lufthavnadministrasjon på hver av de lufthavnene som vil være underlagt forordningen.

Allerede nå ønsker departementet å fremheve følgende om dette valget: I dag er det i stor grad slik at drivstoffomsetterne selger drivstoffet direkte til flyselskapene, og benytter seg av infrastruktur på den enkelte lufthavnen de selv har praktisk og juridisk kontroll over. Lufthavnselskapets rolle er dels å feste bort de arealene drivstoffanleggene befinner seg på, og kanskje yte noen tjenester knyttet til vedlikehold og tanking. Men da som underleverandør til drivstoffomsetterne, uten å være part i drivstoffavtalen med flyselskapene. Samtidig er det viktig å understreke at det er visse variasjoner i løsningene på de enkelte lufthavnene.

Det blir dermed et sentralt spørsmål hvordan en kan sikre effektiv og treffsikker håndhevelse av kravene i forordningen gitt disse forutsetningene. Dersom lufthavnselskapet selv utpekes som ansvarlig for de pliktene forordningen retter mot «lufthavnadministrasjonen» så vil dette selskapet i sin tur måtte håndheve kravene overfor drivstoffomsetterne. Slik sett vil håndhevingen kunne arte seg som «indirekte». På den annen side er det vanskelig å se noen annen løsning dersom det er mer enn én drivstoffomsetter på en lufthavn. Dersom pliktene parallelt rettes mot to eller flere drivstoffomsettere må en samtidig unngå ansvarspulverisering.

De syv temaene som er listet opp i tredje punktum er ment som en ikke-uttømmende («bl.a.») angivelse av de emnene forskriften kan omfatte. Intensjonen er at den skal kunne gi hjemmel for inkorporasjon av alle de rettsreglene i Refuel-forordningen som ikke uttrykkelig blir gjennomført med hjemmel i andre bestemmelser i luftfartsloven – typisk håndhevingsbestemmelser og gebyrbestemmelser.

Bestemmelsen om vilkår for å oppnå fordeler i nr. 6 er tatt med fordi noen av bestemmelsene i forordningen er formulert mer som vilkår enn som selvstendige plikter. Det gjelder typisk krav til informasjon og dokumentasjon.

Bestemmelsen om frivillig merkeordning i opplistingen punkt 7 knytter seg til artikkel 14 i forordningen, og er tatt med for å sikre et klart grunnlag for rettsvirkningene av å benytte seg av en slik ordning selv om det i seg selv er frivillig.

Dersom høringsinstansene mener at viktige plikter eller rettigheter som fremgår av forordningen ikke er omfattet av ordlyden i forslaget, ber vi om at dette påpekes.

Annet ledd gjør det klart at luftfartsloven skal gi grunnlag for å stille krav også mot operatører fra tredjeland. Bestemmelsen har bare selvstendig betydning i den grad et tilsvarende krav ikke kan bygges på de generelle virkeområdebestemmelsene i luftfartsloven §§ 1-1 og 1-2. I praksis vil «operatør» trolig først og fremst omfatte luftfartøysoperatører (flyselskap). Krav som retter seg mot lufthavnadministrasjoner (typisk artikkel 6) vil ha en klarere tilknytning til virksomhet på en norsk lufthavn, og omfattes av lovens alminnelige virkeområdebestemmelser. Se sammenhengen med reguleringen av hvem som er ansvarlig myndighet i forordningen artikkel 11 nr. 6 (territoriell jurisdiksjon). Bruken av annet ledd forutsetter for det

første at den aktuelle EU-rettsakten retter krav mot operatører fra tredjeland og at det ikke er gjort tilpasninger som omfatter slike krav når den tas inn i EØS-avtalen. Det ligger ikke an til at slike tilpasninger vil bli gjort i Refuel-forordningen.

Til § 13-8 – endringer i luftfartslovens generelle gebyrhjemmel – ny hjemmel for sektoravgift

Luftfartsloven § 13-8 må endres for å sikre eventuell gebyrfinansiering av oppgaver luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) er tenkt tildelt i medhold av forslaget til ny § 7-30. Men den foreslåtte ordlyden utvider paragrafen til også å omfatte andre problemstillinger enn de som er knyttet til Refuel-forordningen.

Første ledd utvider gjeldende første ledd fra å være begrenset til «luftfartsmyndighetens arbeid med sikkerhet innen luftfarten», til å omfatte alle oppgaver luftfartsmyndigheten har i medhold av loven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven. Den foreslåtte bestemmelsen inneholder selv ingen tematisk avgrensning av hvilke typer oppgaver luftfartsmyndigheten kan tildeles, og som dermed kan gebyrfinansieres. Bestemmelsen forutsetter at tildelingen av oppgaven har hjemmel i de øvrige tematiske bestemmelsene i loven eller i den generelle bestemmelsen om hvem som regnes som «luftfartsmyndighet» i § 15-3.

Anne punktum i første ledd klargjør at gebyr skal være kostnadsrelatert. Selv om dette ikke er sagt i gjeldende lov, antas det å følge også av gjeldende rett slik gebyrbegrepet normalt forstås. Prinsippet om kostnadsrelatering innebærer at gebyret ikke skal overstige kostnaden forbundet med den aktiviteten som skal finansieres. Det må vurderes konkret hvor mange ulike gebyrer luftfartsmyndigheten skal benytte seg av, og dermed hvor presis sammenhengen må være mellom den ytelsen den gebyrpliktige drar nytte av og kostnaden knyttet til denne.

Forslaget krever at gebyrplikten kan rettes mot «aktører som er omfattet av denne loven». Den gebyrpliktige vil være selskaper, foreninger andre juridiske subjekter og enkeltpersoner. Disse vil typisk ha plikter, rettigheter eller friheter som følger av loven eller forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven. Gebyrplikt forutsetter ikke at «aktøren» har en tillatelse eller liknende fra luftfartsmyndigheten.

Se mer om grensedragningen mot sektoravgift i merknadene til annet ledd.

Annet ledd er nytt. Bestemmelsen hjemler at departementet kan gi forskrift om sektoravgift til hel eller delvis finansiering av luftfartsmyndighetens oppgaver. Sektoravgift krever hjemmel i lov, og innebærer derfor en reell utvidelse av måten myndigheten kan finansieres på.

Grensen mellom anvendelsesområdet for gebyrer etter første ledd og sektoravgift etter annet ledd er skjønnsmessig. Felles for begge er kravet om at de ikke skal overstige kostnader luftfartsmyndigheten har til oppgaver de betalingspliktige er berørt av.

Kjerneområdet for et gebyr er dekning av kostnader knyttet til «tjenester». Sektoravgifter kan benyttes til å dekke kostnader av mer generell art som et myndighetsorgan har, og som i større grad er knyttet til fellestiltak som er nødvendig for å få en sektor eller en næring til å virke på en god måte.

Fordi det er et spenningsforhold mellom prinsippet om kostnadsrelatering og slike mer generelle formål, bør sektoravgifter benyttes med forsiktighet.

Departementet forutsetter at både første og annet ledd brukes i tråd med anerkjente prinsipper for fordeling av administrative kostnader og felleskostnader.

Tredje ledd er ment å videreføre realiteten i dagens annet ledd. Departementet anser det som ønskelig å videreføre den særskilte gebyrhjemmelen for finansiering av Luftfartstilsynets kostnader til drift av luftfartøyregisteret i luftfartsloven § 3-1 annet ledd. Dette reflekterer at luftfartøyregisteret er et helt eget forvaltningsområde for Luftfartstilsynet, uavhengig av tilsynets øvrige oppgaver. Det er naturlig å markere dette ved å ha en egen gebyrhjemmel, og at brukerne av luftfartøyregisterets tjenester blir gjort oppmerksom på dette i lovens kapittel III. Bestemmelsen i forslaget til § 13-8 tredje ledd er slik sett først og fremst av pedagogisk karakter.

Til endringen i § 13 a-5 nr. 6

I opplistingen av paragrafer foreslås tilføyd en henvisning til den nye § 7-30. Se merknadene til den paragrafen. Tilføyelsen innebærer at det vil være hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i Refuel-forordningen når det fastsettes en gjennomføringsforskrift (se punkt 4) som innlemmer forordningen i norsk rett og som i tillegg slår fast at overtredelse av forordningen/forskriften skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet legger til grunn at det må vurderes ved utformingen av forskriften i hvilken grad det er behov for å konkretisere hvilke bestemmelser i forordningen som skal kunne sanksjoneres på denne måten. Se særlig artikkel 12 i forordningen.

Prinsippene for utmåling av overtredelsesgebyr er omtalt i punkt 6.3. Det vises til det som står der om minimumsgebyr, prinsipper for utmåling og fritaksgrunner under henvisning til artikkel 12 i Refuel-forordningen.

9. Lovforslaget

I

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart gjøres følgende endringer:

Overskriften til kapittel VI endres til:

Kapittel VII. Landingsplasser, bakketjenesten, *flysikringstjenester*, *sikkerhetskritisk* virksomhet utenfor luftfartsanlegg og *krav til bruk og omsetning av bærekraftig drivstoff*

Ny § 7-30 skal lyde:

§ 7-30. Krav til bruk og omsetning av bærekraftig drivstoff mv.

Departementet kan fastsette forskrift om omsetning, distribusjon, tanking og bruk av bærekraftig drivstoff. Kravene kan rette seg mot omsettere av drivstoff, foretak som driver lufthavn, operatører av luftfartøy og andre som har tilgrensende oppgaver. Forskriften kan gjelde blant annet:

1. krav til nødvendig infrastruktur på lufthavner, og til samarbeid om utvikling av slik infrastruktur.
2. krav om at bestemte typer drivstoff skal gjøres tilgjengelig på lufthavner
3. krav om tanking av bestemte typer og andeler av drivstoff
4. krav om rapportering av opplysninger som dokumenterer etterlevelse eller som er nødvendige for at andre skal oppnå fordeler
5. krav til verifisering eller annen kvalitetssikring av opplysninger
6. vilkår for å oppnå fordeler knyttet til bruk av bærekraftig drivstoff
7. frivillige merkeordninger, herunder vilkår og rettsvirkninger knyttet til disse.

Krav etter denne paragrafen kan omfatte operatører fra tredjeland dersom dette er nødvendig for å gjennomføre EØS-rettslige forpliktelser.

§ 13-8 skal lyde:

§ 13-8. Forskrifter om gebyr og sektoravgift

Departementet kan gi forskrift om at aktører som omfattes av denne loven skal betale gebyr for finansiering av luftfartsmyndighetens oppgaver, når disse oppgavene er pålagt i medhold av loven eller forskrift og enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i loven. Gebyret skal være kostnadsrelatert.

Departementet kan også gi forskrift om sektoravgift til hel eller delvis finansiering av luftfartsmyndighetens oppgaver.

Kostnader forbundet med forvaltningen av luftfartøyregisteret finansieres ved et eget gebyr som nevnt i § 3-1 annet ledd.

§ 13 a-5 første ledd nr. 6 skal lyde:

6. har overtrådt, eller latt være å etterkomme vedtak truffet med hjemmel i, forskrift gitt i medhold av § 4-1 annet ledd, § 4-10, § 5-1 annet ledd, § 5-3, § 5-4 første ledd, §§ 6-2, 6-12, 7-1 eller 7-3, § 7-4 – herunder for brudd på nasjonal ytelsesplan etter reglene om et felles europeisk luftrom, § 7-5 fjerde ledd, §§ 7-11 eller 7-22, § 7-24 første ledd, §§ 7-25, 7-29, 7-30, 8-8, 8-9, 8-10, 9-1, 9-1 a eller 9-2, § 9-3 annet ledd, §§ 9-4, 9-5, 9-7, 10-41 a, 10-42, 10-45, 12-9, 13-3, 13-41 eller 15-2 dersom det er bestemt i vedkommende forskrift at overtredelsen skal kunne sanksjoneres etter paragrafen her.

II

Loven trer i kraft [fra den tid Kongen bestemmer].