

Høringsnotat ReFuelEU Aviation

Utarbeidet av Miljødirektoratet og Luftfartstilsynet

Innhold

1.	Hovedinnholdet i høringsnotatet.....	1
2.	Bakgrunn for forskriftsforslaget.....	2
3.	Hovedinnhold i ReFuelEU Aviation-forordningen	2
3.1	Innledning	2
3.2	Drivstoffomsettere.....	3
3.3	Luftfartøyoperatører.....	6
3.4	Lufthavnadministrasjon	7
4.	Gjeldende rett.....	8
4.1	For drivstoffomsettere.....	8
4.2	For luftfartøyoperatører	9
5.	Vurderinger og forslag til gjennomføring	11
5.1	Overordnet om regelverksforslaget	11
5.2	§ 1 Inkorporasjonsbestemmelse	12
5.3	§ 2 Virkeområde	12
5.4	§ 3 Lufthavnadministrasjon.....	12
5.5	§ 4 Plikt til tilrettelegging og påleggskompetanse	13
5.6	§ 5 Krav til dokumentasjon av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier.....	14
5.7	§ 6 Krav til rapportering for omsettere av drivstoff til luftfart	15
5.8	§ 7 Ansvarlig myndighet	16
5.9	§ 8 Tilsyn	16
5.10	§ 9 Klage	17
5.11	§ 10 Gebyr for saksbehandling	17
5.12	§ 11 Gebyr ved tilsyn.....	17
5.13	§ 12 Overtredelsesgebyr	18
5.14	§ 13 Utmåling av overtredelsesgebyr	20
5.15	§ 14 internkontroll	21
6.	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
7.	Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring.....	22
	Vedlegg	22

Begrepsliste

Alternative flydrivstoff defineres i forordningen artikkel 3 nr. 7 som flydrivstoff som enten er syntetisk flydrivstoff, biodrivstoff til luftfart eller flydrivstoff basert på gjenvunnet karbon.

Biodrivstoff til luftfart defineres i forordningen artikkel 3 nr. 8 som enten avansert biodrivstoff, biodrivstoff fremstilt av råstoff på B-listen i Annex IX i fornybardirektivet, eller konvensjonelt biodrivstoff.

Avansert biodrivstoff defineres i forordningen artikkel 3 nr. 8 bokstav a som biodrivstoff laget av råstoff på A-listen av fornybardirektivet vedlegg IX, som definert i artikkel 2 andre ledd nr. 34 i fornybardirektivet.

Biodrivstoff fremstilt av råstoff på B-listen i vedlegg IX i fornybardirektivet defineres i forordningen artikkel 3 nr. 8 bokstav b som biodrivstoff laget av råstoff fra B-listen av fornybardirektivet vedlegg IX, som definert i artikkel 2 andre ledd nr. 33 i fornybardirektivet. B-listen inneholder blant annet brukt matolje og animalsk fett kategori 1 og 2.

Konvensjonelt biodrivstoff defineres i forordningen artikkel 3 nr. 8 bokstav c som biodrivstoff fremstilt av råstoff som ikke står på del A- eller B-listen i vedlegg IX av fornybardirektivet, som definert i artikkel 2 andre ledd nr. 33 i fornybardirektivet.

Syntetisk flydrivstoff defineres i forordningen artikkel 3 nr. 12 som fornybare brenslere av ikke-biologisk opprinnelse, som definert i artikkel 2, andre paragraf nr. 36 i fornybardirektivet.

Flydrivstoff basert på gjenvunnet karbon defineres i forordningen artikkel 3 nr. 9 som drivstoff basert på gjenvunnet karbon som definert i artikkel 2, andre paragraf nr. 35 i fornybardirektivet.

Lavkarbonflydrivstoff defineres i forordningen artikkel 3 nr. 18 som syntetisk lavkarbondrivstoff for fly eller lavkarbonhydrogen for luftfart.

Syntetisk lavkarbonflydrivstoff defineres i forordningen artikkel 3 nr. 13 som flydrivstoff av ikke-biologisk opprinnelse, der energiinnholdet stammer fra ikke-fossilt lavkarbonhydrogen.

Lavkarbonhydrogen for luftfart defineres i forordningen artikkel 3 nr. 15 som hydrogen til bruk i luftfartøyer der energiinnholdet stammer fra ikke-fossile, ikke-fornybare kilder.

Fornybart hydrogen for luftfart defineres i forordningen artikkel 3 nr. 16 som hydrogen til bruk i luftfartøyer som klassifiseres som «fornybart drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse» som definert i artikkel 2 andre ledd nr. 36 i fornybardirektivet.

Hydrogen for luftfart defineres i forordningen artikkel 3 nr. 17 som fornybart hydrogen for luftfart eller lavkarbonhydrogen for luftfart.

Unionslufthavn defineres i forordningen artikkel 3 nr. 1 som en lufthavn der passasjertrafikken oversteg 800 000 passasjerer eller der frakttrafikken oversteg 100 000 tonn i den foregående rapporteringsperioden, og som ikke ligger i en av de mest fjerntliggende regionene.

Lufthavnadministrasjon defineres i forordningen artikkel 3 nr. 2 som "lufthavnadministrasjon" som definert i artikkel 2 nr. 2 i direktiv 2009/12/EF, eller dersom den berørte medlemsstaten har overlatt forvaltningen av sentralisert infrastruktur for distribusjonssystemer for drivstoff til et annet organ i henhold til artikkel 8 nr. 1 i rådsdirektiv 96/67/EF, dette andre organet.

Luftfartøyperator defineres i forordningen artikkel 3 nr. 3 som en person som i den foregående rapporteringsperioden har utført minst 500 kommersielle lufttransportflygninger med passasjerer eller 52

kommersielle lufttransportflygninger med frakt med avgang fra lufthavner i Unionen, eller dersom denne personen ikke kan identifiseres, luftfartøyets eier.

Drivstoffomsetter defineres i forordningen artikkel 3 nr. 19 som en "drivstoffleverandør" som definert i artikkel 2 andre ledd nr. 38 i fornybardirektivet som leverer flydrivstoff eller hydrogen til luftfart i en unionslufthavn.

Drivstoffoperatør defineres i forordningen artikkel 3 nr. 20 som en leverandør av lufthavnrelaterte tjenester som organiserer og foretar påfyll og avtanking av drivstoff, herunder lagring av drivstoff og kontroll av drivstoffkvalitet og levert mengde drivstoff, for luftfartøyoperatører på unionslufthavner.

Omsetningskrav brukes for å omtale kravet for drivstoffomsettere frem til 2035 der kravet om visse andeler alternative flydrivstoff kan oppfylles som et vektet gjennomsnitt av alt drivstoff levert til alle unionslufthavner

Innblandingskrav brukes for å omtale kravet for drivstoffomsettere etter 2035 der drivstoffomsettere må oppfylle kravet på hver unionslufthavn hvor de omsetter drivstoff

Fleksibilitetsmekanismen er unntaket fra kravet til drivstoffomsettere som gir at kravet kan oppfylles som et vektet gjennomsnitt av alt drivstoff levert til alle unionslufthavner frem til 2035

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

I dette høringsnotatet foreslås det en ny forskrift om bruk av alternative flydrivstoff ("SAF"). Forskriften har som formål å gjennomføre forordning (EU) 2023/2405 om sikring av like konkurransevilkår for bærekraftig luftfart ("ReFuelEU Aviation-forordningen" eller "forordningen") i norsk rett. Forskriften (også kalt "ReFuelEU Aviation-forskriften") foreslås fastsatt med hjemmel i lov om bærekraftige produkter og verdikjeder ("bærekraftige produkter-loven") og lov om luftfart ("luftfartsloven").

Forordningen innebærer blant annet et felleseuropeisk omsetningskrav for alternative drivstoff i luftfarten. I Norge finnes det allerede et eget nasjonalt omsetningskrav for luftfart, som i dag er hjemlet i produktforskriften kapittel 3. Regjeringen har foreslått en ny forskriftshjemmel for de nasjonale omsetningskravene i bærekraftige produkter-loven som legger opp til at kravene flyttes fra produktforskriften til en egen forskrift om omsetningskrav for biobrensler og andre krav om oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier. For mer informasjon se miljødirektoratets høringsider.

Det nasjonale omsetningskravet for luftfart vil gjelde frem til ikrafttreddelsen av ReFuelEU Aviation-forskriften, som foreslås i dette høringsnotatet.

Forordningen vil gi en betydelig økning i bruken av alternativt flydrivstoff frem til 2050. Det vil gi samlede kutt i klimagassutslippene til både innenriks og utenriks luftfart på mellom 15 og 16 millioner tonn CO₂ frem mot 2050, avhengig av om lufthavner utover de definert som unionslufthavner etter forordningen inkluderes. Ettersom alternative flydrivstoff er dyrere enn fossilt flydrivstoff, vil drivstoffomsetterne på sikt få økte drivstoffkostnader. Dette gir påfølgende økte drivstoffpriser for luftfartøyperatører og økte billett- og fraktpriser for sluttbrukere.

Forordningen åpner for at medlemsland kan bestemme at forordningen skal gjelde for flere lufthavner enn de som defineres som unionslufthavner etter forordningen. Miljødirektoratet og Luftfartstilsynet har i konsekvensutredningen vurdert to ulike alternativer. Alternativ 1 er å ikke inkludere flere lufthavner, mens det i alternativ 2 inkluderes ytterligere seks lufthavner som ikke faller inn under definisjonen til unionslufthavner i forordningen.

Miljødirektoratet vurderer alternativ 2 som det mest hensiktsmessige alternativet. Alternativet gir et årlig volum biodrivstoff som ligger nærmere dagens omsetningskrav for biodrivstoff til luftfart. Alternativet bidrar til forutsigbarhet for aktørene, og gir tilnærmet samme utslippsreduksjoner som dagens omsetningskrav på kort sikt. Det vil også bidra til likere konkurransevilkår mellom lufthavner og luftfartøyperatører i Norge. På sikt vil alternativet gi større samlede utslippsreduksjoner og reduserte infrastrukturkostnader. Å inkludere mest mulig drivstoff i kravet allerede fra start vil også være i tråd med føringer fra regjeringen om å rendyrke omsetningskrav som virkemiddel for bruk av biodrivstoff. Miljødirektoratet vurderer derfor at de aktuelle lufthavnene bør være omfattet av forordningen ved ikrafttredelse eller så snart som praktisk mulig.

Luftfartstilsynet mener at inkludering av ytterligere lufthavner bør vurderes ved et senere tidspunkt, og at en slik utvidelse ikke vil være aktuelt før etter 2035, når forordningens fleksibilitetsmekanisme utløper og det må omsettes alternative flydrivstoff på alle unionslufthavner. Nærmere vurderinger av disse alternativene fremgår av konsekvensutredningen.

Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har på det nåværende tidspunkt ikke tatt stilling til om forordningens virkeområde bør utvides til å omfatte flere lufthavner enn det som følger av minimumskravene i forordningen. Departementene legger til grunn at spørsmålet vil kunne ha både klima-, kostnads- og gjennomføringsmessige konsekvenser, og vil derfor vurdere dette nærmere i lys av innspillene som mottas i høringen. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på de to vurderte alternativene.

2. Bakgrunn for forskriftsforslaget

ReFuelEU Aviation-forordningen er en del av EUs klimapakke "Klar for 55". Forordningen ble vedtatt i EU den 20. november 2023. Formålet med forordningen er å stimulere til økt bruk av alternative brenslers i luftfarten for å redusere fossile utslipp. Forordningen skal bidra til å nå EUs klimanøytralitetsmål i 2050 og å sikre like konkurransevilkår blant luftfartsaktører i EU.

Forordningen stiller krav til tre ulike rettssubjekter: omsettere av drivstoff til luftfart, luftfartøyperatører og lufthavnadministrasjoner. I Norge vil Klima- og miljødepartementet følge opp forordningens krav til omsetterne, mens Samferdselsdepartementet vil følge opp forordningens krav til luftfartøyperatører og lufthavnadministrasjoner.

Regjeringen kunngjorde den 20. mai 2025 at ReFuelEU Aviation-forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett så snart som mulig. Norge og de øvrige EØS/EFTA-landene er nå i dialog med EU om EØS-innlemmelse. I dette høringsnotatet foreslås det at forordningen gjennomføres ved inkorporasjon i forskrift med hjemmel i to lover, luftfartsloven og bærekraftige produkter-loven, se kapittel 5. Det vil innebære at forordningens regler som retter seg mot omsettere av brenslers gjennomføres med hjemmel i bærekraftige produkter-loven, mens forordningens resterende regler gjennomføres med hjemmel i luftfartsloven.

3. Hovedinnhold i ReFuelEU Aviation-forordningen

3.1 Innledning

Forordningen skal bidra til å kutte klimagassutslipp i luftfarten ved å fastsette harmoniserte regler for bruk og forsyning av alternative drivstoff i EU. Forordningen har vært gjeldende i EU fra 1. januar 2024, utenom artiklene 4, 5, 6, 8 og 10 som gjaldt fra 1. januar 2025.

Fordi luftfarten er internasjonal, mener Europakommisjonen ("Kommisjonen") at det er ønskelig å unngå mange nasjonale tiltak med ulike krav og mål. I begrunnelsen til forslaget til forordningen viste Kommisjonen 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 luftfartøyperatørene, og at ulike drivstoffpriser på lufthavner internt i EU, eller mellom lufthavner i og utenfor EU, kan føre til at luftfartøyperatørene fyller drivstoff der hvor det er rimeligst. Målet er å unngå karbonlekkasje ved at aktører tar med seg mer drivstoff enn nødvendig fra lufthavner hvor det er billigere, som kan gi mer utslipp.

Forordningen gjelder for luftfartøyperatører, lufthavnadministrasjon på unionslufthavner, og omsettere av flydrivstoff, jf. artikkel 2 nr. 1. Unionslufthavner er definert i forordningen som lufthavner med over 800 000 passasjerer eller hvor flyfrakt oversteg 100 000 tonn i foregående rapporteringsperiode, jf. artikkel 3 nr. 1. Forordningen inneholder en tredelt forpliktelse der luftfartøyperatører, lufthavnadministrasjon og drivstoffomsettere blir ilagt ulike plikter som sammen skal bidra til å øke bruken av alternative drivstoffer i luftfarten. Flyvninger til militære eller medisinske formål er ikke omfattet. Det er heller ikke flyvninger foretatt til humanitære formål, som redning og nødhjelp, eller flyvninger foretatt av politi, brannvesenet og toll.

Sentralt i forordningen er forpliktelsen som ilegges omsettere av flydrivstoff om å omsette visse minsteandeler av alternative flydrivstoff¹, jf. artikkel 4. De alternative flydrivstoffene som kan brukes for å oppfylle kravet i forordningen er biodrivstoff, syntetisk flydrivstoff og flydrivstoff basert på gjenvunnet

¹ Oversatt fra sustainable aviation fuels (SAF)

karbon. Det er kun tillatt med inntil 3 prosent konvensjonelt biodrivstoff laget av enkelte biprodukter. Fra 2030 innføres det et delkrav for syntetiske flydrivstoff. Det er også mulig å oppfylle kravet ved å bruke fornybart hydrogen, lavkarbonhydrogen eller lavkarbondrivstoff, men disse drivstoffene inkluderes ikke i kategorien alternative flydrivstoff. Se en nærmere beskrivelse av omsetternes plikter i kapittel 3.2.

Luftfartøyoperatører har en plikt til å tanke minst 90 prosent av årlig drivstoffbehov på hver unionslufthavn, jf. artikkel 5. Lufthavnadministrasjoner er etter artikkel 6 forpliktet til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at luftfartøyoperatører har tilgang til flydrivstoff som inneholder minstekravet for alternative flydrivstoff som følger av forordningen. Se en nærmere beskrivelse av disse pliktene i henholdsvis kapittel 3.3 og 3.4.

I henhold til forordningen artikkel 11 plikter medlemsstatene å utpeke ansvarlige myndigheter for håndheving av forordningen etter og sørge for at de ansvarlige myndighetene utfører arbeidet sitt på en upartisk og transparent måte. Medlemsstatene skal også, ifølge artikkel 12 nr. 1 og nr. 9, fastsette sanksjonsregler for brudd på denne forordningen, samt treffe nødvendige tiltak for å sørge for at sanksjonene blir gjennomført. De relevante reglene i artikkel 11 og 12 for omsettere, luftfartøyoperatører og lufthavnadministrasjoner vil bli forklart nærmere i henholdsvis kapittel 3.2, 3.3. og 3.4.

Etter artikkel 7 nr. 1 i forordningen skal lufthavnadministrasjon, drivstoffomsettere og drivstoffoperatører², der hvor det er relevant, samarbeide med staten for å klargjøre et nasjonalt rammeverk for utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff til luftfarten. Aktørene skal også, der det er mulig, samarbeide og legge til rette for tilgang til hydrogen og elektrisitet til bruk i luftfarten.

3.2 Drivstoffomsettere

Definisjon

Drivstoffomsettere er definert i artikkel 3 nr. 19 i forordningen. Definisjonen sier at drivstoffomsetteren er en "omsetter" etter artikkel 2 punkt 38 i direktiv (EU) 2018/2001 ("fornybardirektivet"), som forsyner en unionslufthavn med flydrivstoff eller hydrogen. En omsetter etter fornybardirektivet er en aktør som forsyner drivstoff ut i markedet og er ansvarlig for å betale særavgifter for drivstoff.

Plikter og rettigheter

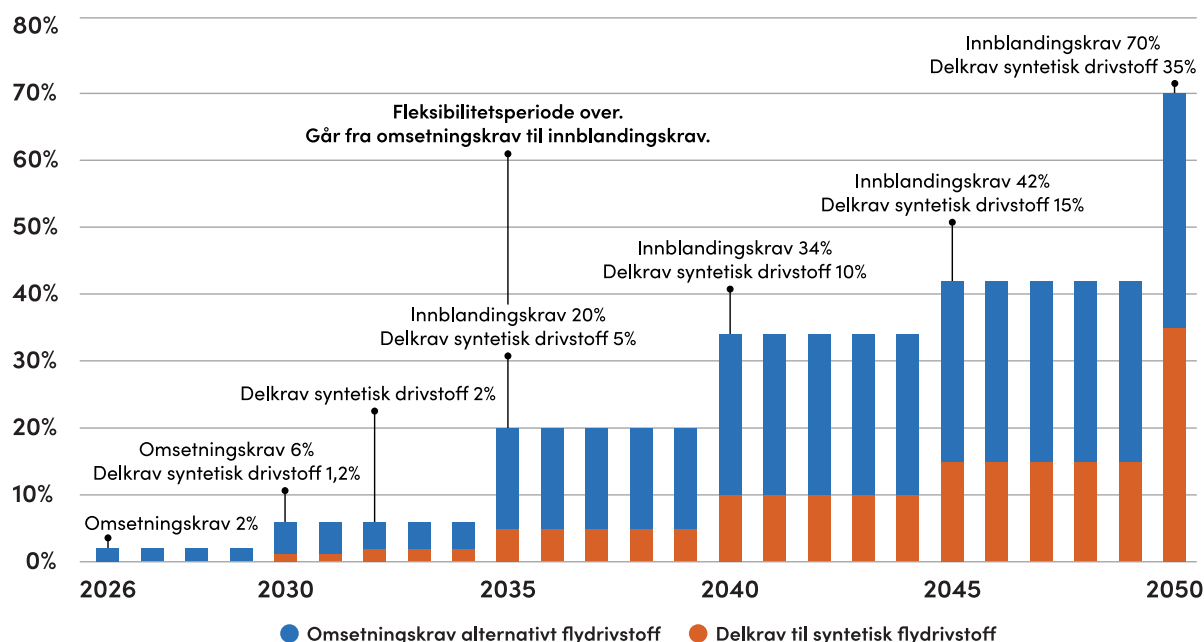
Etter forordningen artikkel 4 nr. 1 skal drivstoffomsettere sørge for at alt drivstoffet som tilgjengeliggjøres for luftfartøyoperatører på alle unionslufthavner inneholder visse minsteandeler av alternative flydrivstoff. Dette kravet omtales i det følgende som "omsetningskravet".

I artikkel 15 oppstilles det et tidsbegrenset unntak fra artikkel 4. Frem til 2035 kan omsettere oppfylle omsetningskravet som et vektet gjennomsnitt av drivstoff levert til alle unionslufthavner, i stedet for omsetter skal oppfylle kravet på hver unionslufthavn hvor de omsetter drivstoff. Det betyr at omsettere kan oppfylle kravet ved å kun omsette alternative flydrivstoff på utvalgte lufthavner. Dette unntaket omtales som "fleksibilitetsmekanismen". Etter 2035 er omsetningskravet å regne som et innblandingskrav, da alle partier med flydrivstoff som gjøres tilgjengelig på unionslufthavner skal inneholde minsteverdier av alternative flydrivstoff.

Omsetningskravet for alternative flydrivstoff er volumbasert og økes trinnvis hvert femte år fra 2 prosent i 2025 til 70 prosent i 2050. Hvor stor prosentandel alternative flydrivstoff som skal gjøres tilgjengelig og

² Drivstoffoperatører defineres som en leverandør av lufthavnrelaterte tjenester som organiserer og foretar påfyll og avtanking av drivstoff, herunder lagring av drivstoff og kontroll av drivstoffkvalitet og levert mengde drivstoff, for luftfartøyoperatører på unionslufthavner. De er ikke pliktsubjekter under forordningen.

tidspunkt for gjennomføring fremgår av forordningen vedlegg I. Figur 1 viser en oversikt over opptrappingsbanen for omsetningskravet til alternative flydrivstoff og delkravet til syntetisk flydrivstoff.



Figur 1: Nivå på omsetningskrav for drivstoffomsettere under forordningen

Alternative flydrivstoff inkluderer biodrivstoff, syntetiske flydrivstoff og flydrivstoff basert på gjenvunnet karbon, gitt i artikkel 3 nr. 7 av forordningen³. Omsetningskravet i forordningen kan oppfylles ved å bruk av avansert biodrivstoff og biodrivstoff fremstilt av råstoff på B-listen i vedlegg IX i fornybardirektivet. Eksempler på råstoff på B-lista er brukt frityrolje og animalsk fett som ikke kan brukes til mat og dyrefôr.

Det legges begrensninger på biodrivstoff laget av råstoff som ikke står oppført på del A- eller B-listen i Annex IX, også kalt konvensjonelt biodrivstoff. Det er ikke tillatt å oppfylle kravet med mer enn 3 prosent konvensjonelt biodrivstoff årlig, jf. artikkel 4 nr. 4. Det er heller ikke mulig å oppfylle kravet ved bruk av konvensjonelt biodrivstoff som er laget av mat- og førbaserte råstoff, mellomvekster, palm fatty acid distillate (PFAD), palme- eller soyaderivater, eller soap stock og derivater. Begrensningene på bruk skyldes at forskjellige typer biodrivstoff har ulike bærekraftsutfordringer. For en nærmere omtale av biodrivstoff og tilhørende bærekraftsutfordringer, se Miljødirektoratets nettside om biodrivstoff og tidligere utredninger⁴⁵.

Artikkel 4 nr. 1 andre avsnitt åpner for at omsetningskravet i forordningen også kan oppfylles ved bruk av fornybart hydrogen og lavkarbonflydrivstoff, men disse drivstoffene inkluderes ikke i kategorien alternative flydrivstoff⁶. Lavkarbonflydrivstoff innebærer både syntetisk lavkarbonflydrivstoff og lavkarbonhydrogen⁷.

Bærekraftskriteriene for biodrivstoff som kan brukes i oppfyllelsen av omsetningskravet i forordningen fremgår av fornybardirektivet artikkel 29. Bærekraftskriteriene for syntetiske flydrivstoff og flydrivstoff basert på gjenvunnet karbon som kan brukes for å oppfylle omsetningskravet fremgår av artikkel 29a i

³ Syntetisk drivstoff defineres i artikkel 3 nr. 12 som fornybare brenslers av ikke-biologisk opprinnelse, som er brenslers laget av fornybart hydrogen. Definisjonen av flydrivstoff basert på gjenvunnet karbon i artikkel 3 nr. 9 henviser til artikkel 2 nr. 35 i fornybardirektivet, og beskrives som "flytende og gassformige drivstoff som produseres fra flytende eller faste avfallsstrømmer av ikke-fornybar opprinnelse som ikke er egnet for materialgjenvinning [...]".

⁴ [Biodrivstoff i Norge - miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no)

⁵ Miljødirektoratet (2025) Økte omsetningskrav til biodrivstoff til veitrafikk, andre formål og sjøfart - miljodirektoratet.no

⁶ Fornybart hydrogen er i gassform, og defineres i artikkel 3 nr. 16. Lav-karbon flydrivstoff defineres i artikkel 3 nr. 18.

⁷ Syntetisk lavkarbonflydrivstoff defineres i artikkel 3 nr. 13. Lav-karbon hydrogen defineres i artikkel 3 nr. 15.

fornybardirektivet. De alternative flydrivstoffene som brukes til oppfyllelse av omsetningskravet i forordningen må være sertifisert etter artikkel 30 i fornybardirektivet.

Drivstoffomsettere pålegges en rapporteringsplikt i EUs Union Database ("unionsdatabasen") etter artikkel 10 i forordningen. I en overgangsperiode skal omsettere også rapportere i CIRCABC, en rapporteringsløsning utarbeidet av Kommisjonen⁸. Innen 14. februar hvert år skal omsetterne, etter artikkel 10 bokstav a, rapportere hvor mye fossilt flydrivstoff de har levert per unionslufthavn. Etter bokstav b skal de også rapportere volum alternative flydrivstoff omsatt på hver unionslufthavn. For hvert parti alternative flydrivstoff skal det inkluderes informasjon om konverteringsprosess, opprinnelse for råstoff og klimagassutslipp over livsløpet, gitt i bokstav c. Prosentinnholdet av aromater, naftalener og svovel skal oppgis for hvert parti med flydrivstoff, og per volum omsatt per unionslufthavn, etter bokstav d. Etter bokstav e skal det for både alternativt og fossilt flydrivstoff rapporteres energiinnhold for volumet omsatt på hver unionslufthavn. Drivstoffomsetterne er også pliktig til å gi luftfartøyoperatørene informasjon om drivstoffet som er omsatt, jf. artikkel 9 nr. 2.

Etter artikkel 4 nr. 6 kan drivstoffomsettere bruke et massebalansesystem etter artikkel 30 i fornybardirektivet for å spore bærekraftsdokumentasjonen som benyttes for å oppfylle omsetningskravet i forordningen. Artikkel 30 nr. 1 i fornybardirektivet beskriver at massebalansesystemet tillater at partier med råstoff eller drivstoff med ulike egenskaper blandes, så lenge informasjon om bærekrafts- og klimagassreduksjonsegenskaper forblir knyttet til blandingen, og at summen av alle partiene som trekkes ut fra blandingen har de samme egenskapene som summen av alle partier som tilføres blandingen. Artikkel 30 nr. 1 bokstav a lister opp eksempler på hva som kan regnes å inngå i samme massebalansesystem. Alle eksemplene begrenser massebalansesystemet til en fysisk avgrenset lokalitet for prosessering, lagring eller distribuering av drivstoff eller lignende⁹. Et massebalansesystem kan derfor ikke strekke seg på tvers av flere ulike geografiske lokaliteter, som for eksempel to ulike lufthavner¹⁰. Massebalansesystemet stiller krav til proporsjonal allokering av egenskaper mellom fossilt og alternativt flydrivstoff. Det vil si at informasjon om bærekraftsegenskaper i blandingen skal tilsvare det fysiske innholdet av alternativt flydrivstoff.

Myndighetenes oppgaver

Hvilken medlemsstat som skal være ansvarlig for hvilke omsettere fremgår av artikkel 11 nr. 7 og 8. Etter artikkel 11 nr. 7 skal ansvarlig medlemsstat for en omsetter være det landet hvor omsetteren har sitt hovedforetak ("principle place of business"). Dette er i forordningens artikkel 3 nr. 21 definert som der omsetteren har sitt hovedkontor eller et registrert kontor hvor omsetters primære økonomiske og operative kontroll finner sted. Dersom et selskap omsetter drivstoff i flere land, skal alt volumet rapporteres til myndighetene i det landet de har sitt hovedforetak. Dersom en omsetter ikke har hovedforetak i et EU-medlemsland, skal de rapportere til myndighetene i det medlemslandet hvor selskapet omsatte mest flydrivstoff i 2023. For selskap som ikke omsatte drivstoff i 2023, skal de rapportere til myndighetene i det medlemslandet hvor selskapet omsatte mest flydrivstoff det første året de omsatte drivstoff på markedet, jf. artikkel 11 nr. 8. Omsettere som ikke har hovedforetak i en medlemsstat kan be om å bli omfordelt til en annen medlemsstat dersom omsetteren har levert mest drivstoff til markedet i den medlemsstaten de siste to årene.

Ansvarlig myndighet som utpekt etter artikkel 11 skal ha de nødvendige juridiske og administrative rammeverkene på plass for å sørge for at informasjonen omsettere rapporterer i unionsdatabasen er riktig

⁸ Rapportering på artikkel 10 bokstav a,b,c og e skal leveres i CIRCABC, men rapportering på artikkel 10 bokstav d skal leveres i unionsdatabasen

⁹ Fornybardirektivet artikkel 30 nr. 1 bokstav a eksemplifiserer at et massebalansesystem kan praktiseres innenfor "[...] a container, processing or logistical facility, transmission and distribution infrastructure or site".

¹⁰ Fleksibilitetsmekanismen i artikkel 14 av forordningen er ikke det samme som et massebalansesystem, men tillater at omsetningskravet oppfylles som et gjennomsnitt av alt drivstoff omsatt på unionslufthavner frem til 2035.

og har blitt gjennomgått og verifisert etter artikkel 31a i fornybardirektivet, jf. artikkel 10 annet avsnitt i forordningen. Medlemsland skal også ha tilgang til unionsdatabasen.

Medlemsstatene plikter, ifølge artikkel 12 nr. 4 til nr. 6, å ilegge gebyr som retter seg mot drivstoffomsettere. For det første plikter medlemsstatene ifølge artikkel 12 nr. 4 å ilegge drivstoffomsettere et gebyr dersom de ikke oppfyller pliktene i artikkel 4 om omsetning av tilstrekkelig volum alternative flydrivstoff. For det andre skal medlemsstatene etter artikkel 12 nr. 5 ilegge drivstoffomsettere et gebyr dersom de ikke oppfyller pliktene sine i artikkel 4 om omsetning av tilstrekkelig syntetisk drivstoff. I den forbindelse skal det tas hensyn til ethvert gebyr som er ilagt i henhold til artikkel 12 nr. 4, for å unngå dobbelstraff. Gebyrene skal ikke være mindre enn det dobbelte av prisdifferansen mellom den gjennomsnittlige prisen på fossilt og henholdsvis alternativt og syntetisk flydrivstoff, ganget med volumet for underoppfyllelse. Dersom en omsetter underoppfyller med 5000 liter skal altså 5000 ganges med den gjennomsnittlige prisforskjellen mellom fossilt flydrivstoff og alternativt eller syntetisk flydrivstoff.

I tillegg til overtredelsesgebyr skal omsettere pålegges et oppgjør av underoppfyllelse etter artikkel 12 nr. 8. Det vil si at dersom en omsetter ikke oppfyller omsetningskravet eller delkravet til syntetisk drivstoff, skal de pålegges å forsyne markedet med tilsvarende volum neste år, i tillegg til å oppfylle kravet i gjeldende år. Omsetteren fritas ikke fra denne forpliktelsen selv om omsetteren betaler gebyret etter artikkel 12 nr. 4 og/eller nr. 5.

For det tredje skal medlemslandene etter artikkel 12 nr. 6 ilegge drivstoffomsettere et gebyr dersom det er bevist at omsetteren har gitt villedende eller uriktige opplysninger om karakteristikken eller opprinnelsen til drivstoffet de har levert i forbindelse med drivstoffomsetterens informasjonsplikt til luftfartøyoperatører i artikkel 9 nr. 2 eller rapporteringsplikt i artikkel 10. Gebyret skal ikke være mindre enn det dobbelte av den gjennomsnittlige årlige prisforskjellen mellom ett tonn fossilt flydrivstoff og ett tonn alternativt drivstoff, multiplisert med mengden drivstoff som omsetteren har gitt villedende eller uriktige opplysninger om.

Forordningen artikkel 12 nr. 2 til 6 oppstiller ikke noe vilkår om at drivstoffomsetteren, lufthavnadministrasjonen eller luftfartøyoperatøren må ha utvist uaktsomhet eller forsett for at gebyr kan ilegges.

3.3 Luftfartøyoperatører

Definisjon

Luftfartøyoperatører er definert i artikkel 3 nr. 3 som selskaper med over 500 kommersielle passasjerflygninger eller 52 kommersielle fraktflygninger som tok av fra en unionslufthavn i forrige rapporteringsperiode. Dersom operatøren ikke kan identifiseres, regnes eier av luftfartøy som operatør. Årlig drivstoffbehov er definert som mengden flydrivstoff som er nødvendig for å betjene det enkeltes flyselskaps totale antall kommersielle flyvninger fra en gitt unionslufthavn over et år.

Plikter og rettigheter

Luftfartøyoperatørers plikter etter artikkel 5 og 8 er henholdsvis krav om drivstoffopptak, rapporteringsplikt og verifikasjonsplikt. Etter artikkel 5 nr. 1 er luftfartøyoperatører pliktig til å tanke minst 90 prosent av årlig drivstoffbehov på hver unionslufthavn. Vurdering om kravet til drivstoffopptak er oppfylt gjøres årlig, ikke per enkeltflygning.

Luftfartøyoperatører har en rapporteringsplikt innen 31. mars hvert år til ansvarlig myndighet og til European Union Aviation Safety Agency ("EASA"), etter artikkel 8. Operatørene skal rapportere totalt volum tanket flydrivstoff på hver unionslufthavn, årlig flydrivstoffbehov per unionslufthavn, årlig ikke-tanket volum per unionslufthavn (dette rapporteres som 0 dersom det utgjør mindre enn 10 prosent), og årlig

volum tanket drivstoff som faller inn under definisjonen av unntak for sikkerhetsgrunner gitt i art. 5 nr. 2. Videre skal de rapportere totalt volum alternative flydrivstoff kjøpt av omsettere som gikk til flyvninger dekket av forordningen. For hvert parti alternative flydrivstoff skal de rapportere volum i tonn, og konverteringsprosess, opprinnelse for råstoff og klimagassutslipp over livsløpet. Det skal også rapporteres total antall flyvninger med avgang fra en unionslufthavn som er omfattet av forordningen, og totalt antall flytimer. Rapporten skal utarbeides i samsvar med malene i vedlegg II og skal verifiseres av en uavhengig verifikator. EASA har utviklet egen portal (Sustainability Portal) som skal brukes til rapportering.

Etter artikkel 9 kan alternative flydrivstoff som kjøpes av lufthavnadministrasjoner brukes til å nulltelle utslipp i enten EUs kvotesystem eller redusere kompensasjonsplikten i CORSIA. Se mer om dette i kapittel 4.2.

Unntak

Etter artikkel 5 nr. 2 kan luftfartøyperatører falle under terskelen på 90 prosent hvis det er nødvendig av hensyn til etterlevelse av gjeldende drivstoffsikkerhetsregler. Det er også åpning for at luftfartøyperatør kan søke om unntak fra krav når det foreligger særlige grunner. Særlige grunner kan være alvorlig og gjentakende utfordring med påfylling (refuelling) som er til hinder for utføring av snuoperasjoner (turnarounds) innen rimelig tid. Videre også strukturelle utfordringer med tilgang til drivstoff grunnet unionslufthavnens geografiske karakter som medfører betydelig høyere priser på drivstoff i forhold lignende type drivstoff på andre unionslufthavner. Søknad om unntak må leveres til myndigheten minst tre måneder før forventet iverksettelse av unntak.

Myndighetenes oppgaver

Ansvarlig myndighet skal føre tilsyn med luftfartøyperatørenes rapportering og etterlevelse av krav i artikkel 5. Myndighetene skal også behandle søknad om unntak fra kravet i artikkel 5 og notifisere Kommisjonen om godkjente og avviste unntak. I tillegg må myndighetene ha de nødvendige juridiske og administrative rammene for å kunne ilegge økonomiske sanksjoner (overtredelsesgebyr) dersom luftfartøyperatørene ikke oppfyller kravet om drivstoffopptak.

3.4 Lufthavnadministrasjon

Definisjon

Lufthavnadministrasjon defineres i artikkel 3 nr. 2 som aktøren som har kontroll over infrastrukturen på en unionslufthavn. Definisjonen er todelt og kan henvise til forskjellige aktører, som kan ansees som pliktsubjekt. Denne vurderingen gjennomgås i kapittel 5.

Unionslufthavn defineres i artikkel 3 nr. 1 som en lufthavn med passasjertrafikk på over 800 000 eller trafikk på over 100 000 tonn frakt i forrige rapporteringsperiode, som ikke faller innenfor definisjonen av lufthavner i fjerntliggende regioner. Passasjertrafikk er definert som terminalpassasjerer, det vil si både ankomende og avreisende passasjerer.

Plikter og rettigheter

Lufthavnadministrasjoner plikter etter artikkel 6 nr. 1 å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at luftfartøyperatører har tilgang til flydrivstoff som inneholder minstekravet for alternative flydrivstoffsom følger forordningen. De plikter å stille med nødvendig infrastruktur for leveranse, lagring og tanking av slike drivstoff.

Luftfartøyperatører kan rapportere til ansvarlig myndighet om vanskeligheter med tilgang til alternative flydrivstoff på en unionslufthavn. Luftfartstilsynet kan da etter artikkel 6 nr. 2 kreve informasjon fra lufthavnadministrasjonene om hvilke tiltak de har igangsatt for å sikre tilgang til alternative flydrivstoff, og dersom myndighetene finner at tiltakene er mangelfulle, kan de kreve at lufthavnadministrasjonene

iverksette nødvendige tiltak etter artikkel 6 nr. 3. Det bemerkes at luftfartøyperatører kan rapportere om vansker med tilgang til alternative flydrivstoff mens fleksibilitetsmekanismen gjelder, frem til 2035.

Etter artikkel 7 skal som nevnt lufthavnadministrasjoner, der hvor det er relevant, samarbeide med drivstoffomsettere og drivstoffoperatør, og staten for å klargjøre et nasjonalt rammeverk for utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff til luftfarten. Aktørene skal også, der det er mulig, samarbeide og legge til rette for tilgang til hydrogen og elektrisitet til bruk i luftfarten. Etter artikkel 7 nr. 3 skal lufthavnadministrasjoner innen 31. mars 2025, og deretter annen hvert år, rapportere til nasjonale myndigheter og EASA på fremgangen i eventuelle prosjekt etter denne artikkelen, for hver unionslufthavn.

Artikkel 14 etablerer en frivillig miljømerkeordning for luftfartøyperatører. Denne ordningen er hjemlet i gjennomføringsforordning (EU) 2024/317. Forordningen skal gjennomføres i forskrift på et senere tidspunkt.

Mulighet til å inkludere flere lufthavner

Forordningen artikkel 2 nr. 2 første ledd gir medlemsland muligheten til å bestemme at flere lufthavner enn de som faller under definisjonen av unionslufthavn i artikkel 3 nr. 1 skal anses som en unionslufthavn etter denne forordningen. Medlemsland må konsultere den gitte lufthavnadministrasjonen og være sikker på at det vil være mulig for lufthavnen å oppfylle kravet i artikkel 6 nr. 1 før de inkluderes. Det er også mulig for lufthavner å selv etterspørre å bli ansett som en unionslufthavn i henhold til forordningen, jf. artikkel 2 nr. 2 andre ledd. Konsekvensene av dette er synliggjort i konsekvensutredningen.

Nasjonale myndigheter må informere Kommisjonen og EASA om hvilke lufthavner som er unionslufthavner seks måneder før en rapporteringsperiode starter. Kommisjonen publiserer hvert år en liste over hvilke lufthavner som er unionslufthavner. Dette gjelder både de lufthavnene som faller innenfor definisjonen i artikkel 3 nr. 1 og eventuelle lufthavner som skal inkluderes i tillegg. Valget om å inkludere flere lufthavner må begrunnes og være basert på proporsjonale og ikke-diskriminerende kriterier for lufthavner som har lignende konkurransemessige karakteristikk. Inkluderingsmuligheten er reversibel, som betyr at dersom en lufthavn inkluderes utover definisjonen gitt i artikkel 3 nr. 1, kan valget, i samråd med kommisjonen, endres til neste rapporteringsperiode. Basert på tilgjengelig informasjon er det kun Frankrike så langt som har benyttet seg av inkluderingsmuligheten, der en lufthavn selv etterspurte å bli inkludert.

Myndighetenes oppgaver

Ansvarlig myndighet for lufthavnadministrasjon bestemmes av forordningens artikkel 11 nr. 6 basert på prinsippet om territoriell jurisdiksjon.

Ansvarlig myndighet skal innhente, vurdere og følge opp informasjon om vansker med tilgang til alternative flydrivstoff. Informasjonen fra union-lufthavnadministrasjon tilknyttet etterlevelse av tilretteleggingsplikt skal oversendes til EASA av myndigheten. Dersom det konstateres at tilretteleggingsplikten ikke er oppfylt, skal myndigheten treffe vedtak som pålegger lufthavnadministrasjon å iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilgang til alternative flydrivstoff. Myndighetene skal også ha de nødvendige juridiske og administrative rammene for å kunne ilegge økonomiske sanksjoner (overtredelsesgebyr og/eller tvangsmulkt) dersom lufthavnadministrasjon ikke etterkommer tilretteleggingsplikt – manglende gjennomføring av tiltak pålagt av myndigheten.

4. Gjeldende rett

4.1 For drivstoffomsettere

Norge har siden 1. januar 2020 hatt et eget nasjonalt omsetningskrav for biodrivstoff til luftfarten. Dette kravet fremgår av produktforskriften § 3-3a. Omsetningskravet pålegges de som betaler særavgifter for drivstoffet. Frem til 31. desember 2025 var kravet at minst 0,5 volumprosent av total omsatt mengde

drivstoff til luftfart skulle bestå av avansert biodrivstoff eller biodrivstoff laget av råstoff på listen i vedlegg V, del B, av produktforskriften kapittel 3. Drivstoff som selges til flygninger utført av militært fartøy er unntatt omsetningskravet. Fra og med 1. januar 2026 økte omsetningskravet til at minst 2 volumprosent av total omsatt mengde drivstoff til luftfart skal bestå av avansert biodrivstoff eller biodrivstoff laget av råstoff på listen i vedlegg V, del B. Nivået på det nasjonale omsetningskravet er dermed likt som omsetningskravet i ReFuelEU Aviation- forordningen for perioden frem til 2030. Det nasjonale omsetningskravet til luftfart vil opphøre når omsetningskravet etter ReFuelEU Aviation-forordningen trer i kraft i norsk rett.

4.2 For luftfartøyperatører

Luftfartøyperatører er omfattet av EUs klimakvotestystem ("EU ETS") og Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation ("CORSIA"). I tillegg har EU innført en støtteordning i EU ETS som dekker merkostnader ved bruk av alternative flydrivstoff. Tilsvarende finnes det en ordning for å støtte innføring av alternative flydrivstoff under CORSIA.

EU ETS

EU ETS er et markedsbasert prisvirkemiddel som gir insentiver til utslippskutt. Aktørene må handle klimakvoter i dette markedet for å gjøre opp for sine utslipp. I hovedsak er kommersielle fly- og helikopteroperatører med utslipp over 10 000 tonn CO₂ fra flygninger til eller fra en lufthavn i EØS-området og ikke-kommersielle fly- og helikopteroperatører med utslipp over 1000 tonn CO₂ fra flygninger til eller fra en lufthavn i EØS-området omfattet.

I EU ETS er det to ordninger som skal bidra til å redusere luftfartøysoperatørenes økte kostnader knyttet til bruk av alternative flydrivstoff: nulltelling av utslipp og tildeling av vederlagsfrie kvoter. Dersom luftfartøysoperatøren oppfylder dokumentasjonskravene, kan de slippe å levere kvoter for utslipp som stammer fra alternative flydrivstoff (såkalt nulltelling). I 2024 ble det introdusert en ny ordning der kommersielle luftfartøysoperatører også kan søke om å få tildelt kvoter som kompensasjon for hele eller deler av merkostnadene for visse typer alternative flydrivstoff (såkalte støtteberettigede flydrivstoff)¹¹. Operatøren søker om å motta tildeling i forbindelse med utslippsrapportering, og må kunne dokumentere at de oppfylder kravene til støtteberettiget flydrivstoff. Hvor mange prosent av prisforskjellen mellom alternativt drivstoff og fossilt drivstoff som dekkes, avhenger hovedsakelig av type alternativt drivstoff som er brukt. Det er satt av 20 millioner kvoter til dette formålet, og ordningen varer til 2030 eller til det er tomt for kvoter i potten.

CORSIA

Hovedprinsippet i CORSIA er at luftfartøyperatører må kompensere for utslipp som overstiger et fastsatt referansenivå. For perioden 2024 til 2026 (og for den etterfølgende perioden 2027 til 2035) er referansenivået 85 prosent av utslippene i 2019. Det innebærer at operatørene må kompensere for utslipp som overstiger dette nivået. Kompensasjonen skjer ved at operatørene kjøper godkjente utslippsenheter fra prosjekter som reduserer utslipp i andre sektorer enn luftfart. Disse enhetene skal representere reelle utslippskutt, og blir slettet fra markedet når de brukes til å oppfylle kompensasjonsplikten. Dette sikrer at utslippsenheten ikke kan brukes flere ganger.

I CORSIA er det et eget virkemiddel for å gjøre det mer gunstig for luftfartøyperatører å benytte alternative flydrivstoff. Luftfartøyperatører som benytter såkalt CORSIA-godkjent drivstoff kan redusere sin kompensasjonsplikt ved at deler av utslippene fra disse drivstoffene kan trekkes fra, jf. artikkel 4 nr. 2 i forordning (EU) 2024/1879 om beregning av kompensasjonsplikt under CORSIA. Prinsippet er at

¹¹ Regler for tildeling for bruk av støtteberettigede flydrivstoff følger av klimakvotedirektivet artikkel 3c nr. 6 og forordning (EU) 2025/723: [Delegated regulation - EU - 2025/723 - EN - EUR-Lex](#)

operatøren kan redusere kompensasjonssplikten sin tilsvarende reduksjonen av utslipp i livsløpsutslippet til det drivstoffet som de har anvendt. Kravene til CORSIA-godkjent drivstoff følger av forordning (EU) 2025/927 om krav til overvåking og rapportering av utslipp under CORSIA.

5. Vurderinger og forslag til gjennomføring

5.1 Overordnet om regelverksforslaget

Forslag til ny forskrift om bruk av alternative flydrivstoff skal gjennomføre ReFuelEU Aviation-forordningen i norsk rett. For å gjøre forordningen gjeldende overfor pliktsubjekter som skal administreres av Norge, må den inkorporeres i norsk rett. Det innebærer at forordningen gjennomføres med sin opprinnelige ordlyd, men i en EØS-tilpasset versjon, blant annet med tilpasninger som følger av EØS-komitebeslutningen. Behovet for tilpasninger er omtalt i punkt 5.2.

Formålet med ReFuelEU Aviation-forskriften er å sikre at de tre pliktsubjektene etterlever kravene i forordningen og dermed bidrar til en mer bærekraftig luftfart. Forskriften skal legge til rette for at krav og plikter i regelverket oppfylles, og at ansvarlig myndighet har tilstrekkelig hjemmel til å håndheve regelverket.

Forordningen er i hovedsak totalharmoniserende. Det betyr at forordningen i liten grad åpner for nasjonale tilpasninger eller valg, men oppstiller absolutte krav som gjelder likt i hele EØS-området. I enkelte tilfeller åpner imidlertid forordningen opp for at medlemslandene har et visst nasjonalt handlingsrom. Dette gjelder blant annet hvilke krav som stilles til omsettere for å dokumentere oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier i fornybardirektivet. På dette punktet foreslås det at Norge benytter seg av handlingsrommet, se kapittel 5.6 (om krav til dokumentasjon av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier). For øvrig legges forordningens utgangspunkter til grunn. For eksempel foreslås det ikke nasjonale sanksjoner utover de som kreves av forordningen (se kapittel 5.13) eller å begrense hvilke måter omsettere av drivstoff kan verifisere informasjonen som omsetterne rapporterer i unionsdatabasen etter artikkel 10 (se kapittel 5.7). Vedrørende muligheten til å inkludere flere lufthavner enn unionslufthavner, vises det til konsekvensutredningen.

Forskriften er foreslått hjemlet både i luftfartsloven og bærekraftige produkter-loven. Regjeringen har sendt forslag til lovendringer i begge ovennevnte lover på offentlig høring, se fotnoter¹²¹³. Lovforslagene gir hjemmel til å gjennomføre forordningen i forskrift. Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet vil fremme forslag om lovendringer for Stortinget på et senere tidspunkt.

Forordningen inneholder enkelte saksbehandlingsregler som vil supplere forvaltningslovens saksbehandlingsregler, for eksempel regler i artikkel 5 nr. 4 til nr. 7 om innhenting av informasjon og saksbehandlingstid ved behandling av luftfartøyoperatørenes søknad om unntak fra forpliktelsen i artikkel 5 nr. 1 og klagerett dersom unntak nektes, og regelen i artikkel 12 nr. 7 om begrunnelse ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Det vurderes at disse reglene er i tråd med tilsvarende saksbehandlingsregler i forvaltningsloven. Forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler vil komme til anvendelse i den grad forordningen ikke har egne saksbehandlingsregler.

Som nevnt i kapittel 4.1, finnes det et nasjonalt omsetningskrav for luftfart i produktforskriften kapittel 3. Det vises videre til høringen om forslag til endringer i lov om bærekraftige produkter.¹³ Lovforslaget legger opp til at reglene om omsetningskrav skal flyttes fra produktforskriften kapittel 3 til en egen forskrift om omsetningskrav for biobrensler og andre krav om oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier under lov om bærekraftige produkter. For mer informasjon se miljødirektoratets høringssider. I forskrift om omsetningskrav for biobrensler og andre krav om oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier foreslås det å videreføre det nasjonale omsetningskravet til luftfart. I dette høringsnotatet foreslås det å oppheve det nasjonale omsetningskravet til luftfart når ReFuelEU Aviation-forskriften trer i kraft, da EØS-

¹² Regjeringen (2025): [Høring - forslag til endringer i lov om luftfart - hjemler for gjennomføring av ReFuelEU Aviation-forordningen - og ny generell gebyrbestemmelse](#)

¹³ Miljødirektoratet (2025): [Høring - forslag til endringer i lov om bærekraftige produkter](#)

landene ikke har anledning til å ha egne omsetningskrav for luftfart i tillegg til ReFuelEU Aviation. Dersom det skjer uforutsette forsinkelser og iverksettelsen av ReFuelEU Aviation-forskriften utsettes til f.eks. 1. januar 2028, vil det nasjonale omsetningskravet til luftfart videreføres frem til ReFuelEU Aviation-forordningen gjennomføres i norsk rett.

I det følgende gis det en kronologisk oversikt over forskriftens bestemmelser og bakgrunnen for disse.

5.2 § 1 Inkorporasjonsbestemmelse

ReFuelEU Aviation-forordningen skal gjennomføres "som sådan", jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a. I forslag til § 1 foreslås det å gjennomføre forordningen gjennom inkorporasjon slik at forordningen i utgangspunktet vil gjelde ord for ord som norsk forskrift. Forordningen vil imidlertid gjelde som norsk rett med tilpasningene som følger av EØS-avtalen vedlegg XX, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Behovet for EØS-tilpasninger i forordningen er under vurdering i dialog med EØS/EFTA-landene og EU. Det vurderes blant annet tilpasninger i forbindelse med henvisninger til fornybardirektivet fra 2023 (direktiv (EU) 2023/2413) som ikke enda er innlemmet i EØS-avtalen, til EU-organer som EASA, til bestemmelser som omhandler budsjettmessige forhold og til konkrete datoer i forordningen.

5.3 § 2 Virkeområde

I § 2 foreslås det en bestemmelse om virkeområde. Siden både bærekraftige produkter-loven og luftfartsloven kan få anvendelse på Svalbard, og luftfartsloven kan få anvendelse på Jan Mayen, foreslås det at det klart angis at forskriften ikke kommer til anvendelse i disse områdene. Bestemmelsen er av pedagogisk karakter, ettersom EØS-avtalen uansett ikke gjelder på Svalbard eller Jan Mayen.

5.4 § 3 Lufthavnadministrasjon

Forordning (EU) 2023/2405 fastsetter krav til tilgjengelighet og bruk av alternative drivstoff (SAF) ved såkalte unionslufthavner. Forordnings artikkel 3 punkt 2 definerer hvem som er union-lufthavnadministrasjon og åpner for to alternativer, nemlig definisjonen i artikkel (2) punkt 2 i Directive 2009/12/EC (lufthavnavgiftsdirektivet) eller definisjonen etter artikkel 8(1) i Directive 96/67/EC (groundhandlingdirektivet). Lufthavnavgiftsdirektivet er gjennomført i norsk rett i forskrift 20. desember 2019 nr. 2137 om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS, og groundhandlingsdirektivet er gjennomført i norsk rett i forskrift 3. november 2000 nr. 1096 om lufthavnrelaterte tjenester.

Gjennomføringen av forordningen i norsk rett forutsetter enkelte nasjonale presiseringer, blant annet knyttet til hvilke aktører som skal anses som «union-lufthavnadministrasjon» etter regelverket. I § 3 første ledd foreslås det å fastsette at den organisasjonen som driver eller har det overordnede ansvaret for driften av en lufthavn som er definert som en unionslufthavn etter forordning (EU) 2023/2405, skal anses som union-lufthavnadministrasjon. Formålet med bestemmelsen er å avklare hvilket rettssubjekt som omfattes av forordningens plikter. Forslaget tydeliggjør og forenkler praktiseringen av regelverket ved å knytte ansvaret direkte til den etablerte driftsorganisasjonen for lufthavnen.

For å sikre klarhet i situasjoner der det kan være tvil om hvem som faktisk driver eller har ansvaret for lufthavnen, foreslås det i andre ledd at innehaver av lufthavnsertifikatet etter forskrift 25. august 2015 nr. 1000 om sertifisering av flyplasser mv. skal anses som ansvarlig driftsorganisasjon, og dermed som union-lufthavnadministrasjon etter forordningen. Dette vil sikre likebehandling av organisasjoner som driver lufthavn, og vil være i samsvar med definisjonen av lufthavnadministrasjon etter forordningen.

Forordning (EU) 2023/2405 artikkel 2 nr. 2 åpner for at en medlemsstat kan beslutte at en lufthavn som i utgangspunktet faller utenfor forordningens virkeområde, likevel skal behandles som en unionslufthavn dersom vilkårene i artikkel 6 nr. 1 er oppfylt. En slik beslutning kan tas enten på bakgrunn av initiativ fra

myndighetene, etter forutgående konsultasjon med den aktuelle lufthavnoperatøren, eller etter søknad fra lufthavnoperatøren selv.

For å gjennomføre denne adgangen i norsk rett foreslås det i tredje ledd en hjemmel for at Luftfartstilsynet kan treffe vedtak om at en lufthavn som ikke omfattes av forordningens ordinære virkeområde, likevel skal anses som unionslufthavn når gjeldende vilkår er oppfylt.

Hjemmelen sikrer at både myndighetsinitierte vurderinger og søknader fra lufthavnoperatører kan behandles innenfor et klart og forutsigbart rettslig rammeverk, i samsvar med handlingsrommet forordningen gir.

5.5 § 4 Plikt til tilrettelegging og påleggskompetanse

Artikkel 6 punkt 1 sier at union-lufthavnadministrasjon skal iverksette alle nødvendige tiltak for å tilrettelegge for at luftfartøyperatører ha tilgang til alternative drivstoff i samsvar med kravene i forordningen. Hva som nærmere ligger i denne rollen/oppgaven er presisert i Kommisjonens tolkningsretningslinjer (Interpretative Guidelines C/2024/5997). I retningslinjene punkt 2.5 fremgår det at lufthavnadministrasjonen skal planlegge nødvendige ressurser, både personell og infrastruktur (tankkapasitet, tankbiler, hydrantsystemer og annet utstyr), for å sikre at luftfartøyperatører kan oppfylle sine forpliktelser etter artikkel 5.

På denne bakgrunn foreslås det i § 4 første ledd å tydeliggjøre union-lufthavnadministrasjonens rolle og plikter i tråd med forordningen og tilhørende tolkningsretningslinjer. Formålet er å sikre at ansvarsforholdene fremstår klare og forutsigbare.

Det foreslås derfor i § 4 første ledd en tydeliggjøring av hva som er rollen og plikten til union-lufthavnadministrasjon basert på forordningen og tilhørende tolkningsretningslinjer.

Artikkel 6 nr. 4 i forordning (EU) 2023/2405 fastsetter at drivstoffomsettere, drivstoffoperatører, luftfartøyperatører og andre aktuelle aktører skal samarbeide med lufthavnadministrasjonen for å identifisere og iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilgang til alternative flydrivstoff ved unionslufthavner. Forordningen bygger derfor på et prinsipp om delt ansvar mellom aktørene som har roller i forsynings- og distribusjonskjeden. Dette er særlig relevant i norsk sammenheng, hvor eierskap og reell kontroll over drivstoffinfrastrukturen er fordelt mellom flere aktører -lufthavnoperatøren, drivstoffomsetterne – ofte organisert som Joint Venture-selskaper – og Forsvaret. Disse aktørene har ansvar for ulike deler av infrastrukturen. Det eksisterer dermed ikke én enkelt aktør som har helhetlig råderett over hele forsyningskjeden.

Denne strukturen innebærer at en effektiv gjennomføring av forordningens tilretteleggingskrav ikke kan baseres på at én aktør alene skal bære ansvaret for tilrettelegging for tilgang til alternativt flydrivstoff ved unionslufthavner. Dersom ansvaret ble lagt ensidig på én aktør, ville det verken være rimelig eller praktisk gjennomførbart, gitt dagens fordelt eierskaps- og kontrollregime. Det er derfor nødvendig med en ordning som fordeler ansvar og plikter mellom aktørene i samsvar med den delen av infrastrukturen hver enkelt faktisk eier og/eller kontrollerer.

Luftfartsloven § 7-30, som ennå ikke er trådt i kraft, gir hjemmel til å fastsette forskrift som pålegger plikter knyttet til bruk og omsetning av alternative drivstoff. Bestemmelsen åpner for at plikter kan rettes mot drivstoffomsettere, lufthavnoperatører, luftfartøyperatører og andre aktører med tilgrensende oppgaver/funksjoner. Denne hjemmelen gjør det mulig å fastsette forskriftsbestemmelser som gjenspeiler den faktiske fordelingen av eierskap og/eller kontroll i drivstoffkjeden/infrastruktur.

På denne bakgrunn foreslås det i § 4 andre ledd å innføre en hjemmel som gjør det mulig for Luftfartstilsynet å treffe vedtak som pålegger aktører med eierskap til eller reell kontroll over deler av drivstoffinfrastrukturen å iverksette tiltak som er nødvendige for å tilrettelegge for tilgang til alternative

flydrivstoff ved unionslufthavner. Bestemmelsen avgrenser pålegget til den delen av infrastrukturen som den aktuelle aktøren faktisk kontrollerer, slik at plikten samsvarer med den faktiske innflytelsen aktøren har over anlegg og tilknyttede systemer. Hjemmelsbruken skal underbygges av en konkret vurdering av nødvendighet og proporsjonalitet.

I § 4 tredje ledd foreslås det en ytterligere presisering av at pålegg etter andre ledd skal rettes mot de leddene i infrastrukturen hvor mottakeren har eierskap og/eller reell kontroll. Denne presiseringen skal sikre at eventuelle pålegg ikke går lenger enn det som er saklig og hensiktsmessig, samt motvirke at aktører pålegges tiltak som de i realiteten ikke har mulighet til å gjennomføre. Bestemmelsen bidrar dermed til forutsigbarhet og tydelighet i rolle- og ansvarsdelingen mellom aktørene.

Forslaget til § 4 andre og tredje ledd legger samlet til rette for en gjennomførbar og effektiv oppfyllelse av forordningens krav i norsk rett. Ved å knytte pliktene til kontrollnivå og faktisk eierskap over infrastrukturen, sikrer bestemmelsene at ansvaret plasseres hos de aktørene som har best forutsetninger for å bidra. Dette støtter både formålet med forordningen og behovet for en praktisk og gjennomførbar implementering i norsk luftfartssektor.

5.6 § 5 Krav til dokumentasjon av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier

For at drivstoff skal regnes som alternative flydrivstoff etter forordningen, må de oppfylle krav til bærekrafts- og utslippsreduksjoner i fornybardirektivet artikkel 29 eller artikkel 29a avhengig av om drivstoffet er biodrivstoff, syntetisk flydrivstoff eller flydrivstoff basert på gjenvunnet karbon. I tillegg må drivstoffene sertifiseres etter fornybardirektivet artikkel 30, jf. definisjonene av de forskjellige alternative drivstoffene i forordningen artikkel 3 nr. 8, nr. 9, nr. 12 og nr. 16.

At drivstoffene må "sertifiseres" etter fornybardirektivet artikkel 30, forstår vi som at oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene må dokumenteres i henhold til en av dokumentasjonsmetodene i fornybardirektiv artikkel 30. Artikkelen åpner for tre forskjellige måter medlemslandene kan godta at oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier dokumenteres på: 1) ved bruk av ordning godkjent av Kommisjonen ("frivillig ordning"), 2) ved bruk av nasjonal ordning og 3) ved bruk av annen dokumentasjon (tidligere omtalt som "egendokumentasjon" etter produktforskriften kapittel 3). I Norge har vi ikke nasjonal ordning, og det er heller ingen planer om å etablere dette for omsetningskrav eller ReFuelEU Aviation-forordningen. I praksis etterlater derfor forordningen valget mellom to dokumentasjonsmuligheter: kun bruk av frivillig ordning eller bruk av både frivillig ordning og annen dokumentasjon.

Det foreslås i § 5 at omsettere må bruke frivillig ordning i henhold til bærekraftsforskriften § 9-2 første ledd for å dokumentere oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene i fornybardirektivet artikkel 30. Dette innebærer en avgrensning av de dokumentasjonsmetodene som forordningen åpner for.

For det første anses bruk av frivillig ordning som en mer hensiktsmessig måte å dokumentere at drivstoffet oppfyller de relevante bærekraftskriteriene på, enn ved bruk av annen dokumentasjon. Krav om bruk av frivillig ordning anses å redusere risikoen for overtredelse av forordningens krav til riktig rapportering.

For det andre antas det at mange av omsetterne uansett vil velge å sertifisere seg etter frivillige ordninger, selv om dette ikke er et direkte krav etter forordningen. Begrunnelsen bak antagelsen er at sluttbrukerne av drivstoffet vil ønske at omsetterne er sertifisert under frivillig ordning, blant annet for å lettere kunne dokumentere oppfyllelse av bærekraftskriteriene i forbindelse med rettigheter som nulltelling av utslipp og tildeling av vederlagsfrie kvoter i EU ETS.

Det legges til grunn at det vil fremgå av unionsdatabasen om opplysningene som er lagt inn i unionsdatabasen er sertifisert i henhold til en frivillig ordning, slik at forskriften ikke trenger å stille egne krav om at omsetterne må informere om dette, sml. produktforskriften § 3-10 (4) andre punktum.

5.7 § 6 Krav til rapportering for omsettere av drivstoff til luftfart

I tillegg til dokumentasjon om oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier, skal drivstoffomsettere innrapportere visse data til unionsdatabasen etter forordningen artikkel 10 første avsnitt. Denne informasjonen skal være korrekt, samt revidert og verifisert i tråd med fornybardirektivet artikkel 31a. Det følger av forordningen artikkel 10 andre avsnitt at medlemslandene skal ha det nødvendige juridiske rammeverket for å påse at drivstoffomsettere etterlever denne rapporteringsplikten. Forslaget til § 6 første til femte ledd er ment å oppfylle denne forpliktelsen.

I § 6 første ledd første punktum foreslås det en plikt om at omsettere av drivstoff til luftfart skal legge inn korrekte opplysninger i unionsdatabasen ved oppfyllelse av sin rapporteringsplikt i forordningen artikkel 10.

I § 6 første ledd andre punktum er det foreslått en bestemmelse om at Miljødirektoratet kan bestemme at omsettere skal rapportere på annen måte enn i unionsdatabasen etter forordningen artikkel 10. Bestemmelsen foreslås blant annet slik at Miljødirektoratet kan pålegge omsettere å rapportere i CIRCABC eller på annet vis i en overgangsperiode, dersom omsettere eller myndigheter ikke har de nødvendige tilgangene til unionsdatabasen (se kapittel 3.2). Den foreslåtte bestemmelsen åpner også for at Miljødirektoratet kan kreve at omsettere rapporterer på annen måte enn i unionsdatabasen, selv etter at unionsdatabasen er i full drift, dersom dette er nødvendig for å sikre at staten oppfyller sine rettslige forpliktelser under forordningen eller annet relevant regelverk. Det kan for eksempel være dersom unionsdatabasen ikke gir tilgang til all informasjon som er nødvendig for at Miljødirektoratet kan sikre at informasjonen som legges inn er korrekt, jf. plikten i forordningen artikkel 10 andre avsnitt. Hvorvidt det vil være nødvendig med ytterligere rapportering enn unionsdatabasen er vanskelig å forutse før man vet hvordan unionsdatabasen vil fungere.

I § 6 andre til femte ledd er det foreslått bestemmelser om at rapporteringen etter første ledd skal ha vært gjenstand for en uavhengig attestasjon av en statsautorisert revisor eller et godkjent revisorselskap i henhold til revisorloven. Disse bestemmelsene oppfyller forpliktelsen i artikkel 10 andre avsnitt om at medlemslandene skal ha det nødvendige juridiske rammeverket for å påse at opplysningene som omsetterne rapporterer er "audited and verified" i tråd med fornybardirektivet artikkel 31a.

Henvisningen i ReFuelEU Aviation-forordningen artikkel 10 andre avsnitt til at opplysningene skal være "audited and verified" i henhold til fornybardirektiv artikkel 31a, forstås som en henvisning til artikkel 31a nr. 5. I den bestemmelsen stilles det krav til at medlemslandene i sitt nasjonale regelverk skal sikre at informasjonen som aktører legger inn i unionsdatabasen er verifisert som riktig og komplett. Artikkel 31a bruker imidlertid ikke ordet "audit". Generelt brukes ordet "audit" i fornybardirektivet når det stilles krav til attestasjon.

For å sikre at man har det nødvendige rammeverket for å påse at rapporteringen er "audited and verified", stilles det i § 6 andre ledd krav om at rapporteringen etter § 6 første ledd skal ha vært gjenstand for en uavhengig attestasjon av en statsautorisert revisor eller et godkjent revisorselskap i henhold til revisorloven. Dette er samme attestasjonskrav som stilles i forbindelse med rapporteringen av omsetningskravene i forskrift om omsetningskrav for biobrensler og andre krav om oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene § 4-10. Det vurderes som ønskelig at man har de samme attestasjonskravene for omsetningskrav og krav etter ReFuelEU Aviation. I tillegg vil kravet om uavhengig attestasjon bidra til å sikre at omsetterenes rapportering er korrekt, jf. kravet i ReFuelEU Aviation-forordningen artikkel 10 andre avsnitt.

Revisor skal vurdere om rapporteringen og underliggende dokumenter er i samsvar med relevante krav i forskriften, jf. forslag til tredje ledd. Det vil si at revisor for det første skal kontrollere mengden flydrivstoff som er omsatt per unionslufthavn, samt mengden alternativt flydrivstoff, jf. artikkel 10 første avsnitt bokstav a og b. For det andre skal revisor kontrollere de spesifikke opplysningene om flydrivstoffet i artikkel 10 første avsnitt bokstav c til e. Dette innebærer blant annet at revisor skal kontrollere om det finnes dokumentasjon på oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriteriene.

I bestemmelsens fjerde og femte ledd foreslås det krav om revisorbekreftelse, samt innholdet i denne. Forslaget innebærer at revisor må bruke en relevant attestasjonsstandard for slike oppdrag. Per mars 2026 innebærer det bruk av ISAE 3000 eller tilsvarende, med minst moderat sikkerhet. Revisorbekreftelsen vil omfattes av revisorloven § 9-10.

5.8 § 7 Ansvarlig myndighet

Forslag til § 7 er ment å gjennomføre plikten i forordningen artikkel 11 om at medlemsland skal utpeke en eller flere ansvarlige myndigheter som skal håndheve forordningen og ilegge eventuelle gebyr til luftfartsaktørene.

I § 7 første ledd foreslås det å utpeke Miljødirektoratet som ansvarlig myndighet etter forordningen for de deler som gjelder omsettere av drivstoff til luftfart. Luftfartstilsynet utpekes som ansvarlig myndighet etter forordningen med unntak av de deler av forordningen som Miljødirektoratet er ansvarlig for, jf. annet ledd. Det innebærer at Luftfartstilsynet er ansvarlig myndighet for de delene av forordningen som gjelder luftfartøyoperatører og lufthavnadministrasjoner, samt øvrige deler av forordningen som ikke gjelder omsettere av drivstoff til luftfart. Begrunnelsen bak fordelingen er at dette harmonerer med dagens forvaltning av de forskjellige pliktsubjektene, hvor Miljødirektoratet forvalter omsetningskrav etter produktforskriften kapittel 3, mens Luftfartstilsynet forvalter lufthavnadministrasjoner og luftfartøyoperatører med hjemmel i luftfartsloven.

I § 7 er det foreslått å fordele ansvaret mellom Miljødirektoratet og Luftfartstilsynet basert på hvem som er pliktsubjekt, ikke basert på en fordeling av de spesifikke bestemmelsene i forordningen. Det vurderes at fordeling av ansvar basert på pliktsubjekt gir tilstrekkelig klarhet i hvilken myndighet som har ansvar for hvilke deler av forordningen. Det vises for eksempel til artikkel 7 i forordningen som inneholder felles plikter for både drivstoffomsettere, luftfartøyoperatører og lufthavnadministrasjoner. I tilfeller der omsettere misligholder forpliktelsen i artikkel 7 er det Miljødirektoratet som er ansvarlig myndighet, mens i tilfeller hvor luftfartøyoperatører eller lufthavnadministrasjon misligholder forpliktelsen er det Luftfartstilsynet som er ansvarlig myndighet.

5.9 § 8 Tilsyn

I § 8 i forskriften foreslås det å utpeke Luftfartstilsynet og Miljødirektoratet som tilsynsmyndigheter innenfor hver sine myndighetsområder. Det vil si at Miljødirektoratet vil være tilsynsmyndighet for de bestemmelsene som gjelder drivstoffomsettere, mens Luftfartstilsynet er tilsynsmyndighet for luftfartøyoperatører og lufthavnadministrasjoner, jf. fordelingen av myndighet i forskriften § 7. Bestemmelsen er hjemlet i bærekraftige produkter-loven § 5 første ledd, som gir Kongen myndighet til å fastsette hvem som er tilsynsmyndighet etter loven, og luftfartsloven § 15-3, som gir Samferdselsdepartementet myndighet til å bestemme hvilken myndighet som skal være luftfartsmyndighet etter loven.

I § 8 andre ledd presiseres det at Miljødirektoratet og Luftfartstilsynet, som utpekte tilsynsmyndigheter, kan fatte de vedtak som fremgår av henholdsvis bærekraftige produkter-loven og luftfartsloven. Det tydeliggjøres altså at Miljødirektoratet etter bærekraftige produkter-loven blant annet har hjemmel til å fatte vedtak om opplysningsplikt og tvangsmulkt, jf. lovens §§ 6 og 13. Luftfartstilsynet etter luftfartsloven

har blant annet hjemmel til å fatte vedtak om opplysningsplikt og tvangsmulkt, jf. luftfartsloven § 13 a-1 og § 13 a-4.

5.10 § 9 Klage

I § 9 foreslås en bestemmelse som presiserer at Samferdselsdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Luftfartstilsynet og at Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Miljødirektoratet. Bestemmelsen er av pedagogisk karakter og er i tråd med den generelle regelen om hvem som skal anses å være klageinstans i forvaltningsloven § 28 andre ledd.

5.11 § 10 Gebyr for saksbehandling

I § 10 foreslås det at Miljødirektoratet kan ta gebyr for kontrolltiltak ved omsetternes rapportering (se omtalen av siste ledd nedenfor for gebyrer til Luftfartstilsynet). Bestemmelsen er hjemlet i bærekraftige produkter-loven § 12, som gir Kongen myndighet til å gi forskrift om gebyrer for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt.

I bestemmelsens første ledd foreslås det at omsettere av drivstoff til luftfart skal betale et gebyr på 75 000 kroner for Miljødirektoratets kontrolltiltak med rapportering. Både kontroll av rapportering i unionsdatabasen i henhold til forordningen artikkel 10 og rapportering på annet vis etter pålegg fra Miljødirektoratet etter § 6 første ledd, omfattes av gebyret. Gebyret anses å være i tråd med vilkårene for å innføre statlig gebyrfinansiering som følger av Finansdepartementets rundskriv R-112/2015,¹⁴ samt med miljøforvaltningens øvrige gebyrpraksis.

5.12 § 11 Gebyr ved tilsyn

I § 11 første til syvende ledd foreslås det at Miljødirektoratet kan ta gebyr for tilsyn med omsettere av drivstoff til luftfart.

Miljødirektoratet fører i dag tilsyn med at omsetterne oppfyller det nasjonale omsetningskravet til luftfart, jf. produktforskriften § 7-2. Tilsyn etter produktforskriften § 7-2 er gebyrbelagt som følge av at slikt tilsyn er omfattet av forskrift 17. april 2024 nr. 649 om gebyr til statskassen for arbeid med kontroll etter produktkontrollloven, produktforskriften, leketøysforskriften og internkontrollforskriften ("produktgebyrforskriften"), jf. dennes § 1 første ledd. Produktgebyrforskriften kommer imidlertid ikke til anvendelse for tilsyn utført etter ReFuelEU Aviation-forskriften, siden denne forskriften foreslås vedtatt med hjemmel i bærekraftige produkter-loven.

Det foreslås å videreføre gebyr for tilsyn med omsettere av drivstoff i § 11. Bestemmelsen speiler §§ 3, 4, 6 og 7 i produktgebyrforskriften, og hjemles i bærekraftige produkter-loven § 12. For omsettere av drivstoff til luftfart som er omfattet av omsetningskravet i dag vil dette kun medføre en videreføring av dagens krav om gebyr ved tilsyn.

Tilsyn etter ReFuelEU Aviation-forskriften vil være tilsvarende i både art og omfang som tilsynet som i dag utføres etter produktforskriften. Det foreslås derfor at gebyrsatsene som anvendes er like. Bestemmelsen innebærer at omsetteren skal betale gebyr til statskassen for Miljødirektoratets tilsyn etter satser i produktgebyrforskriften § 4. Det vurderes at det er mest hensiktsmessig med standardiserte satser fremfor et individuelt utmålt gebyr. Det vises til drøftelsen av dette i kapittel 5.11.

Bestemmelsens andre til femte ledd angir generelle regler for gebyret, herunder om gebyrets størrelse og saksbehandlingsregler, og speiler fullt ut andre til femte ledd i produktgebyrforskriften § 3. Miljødirektoratet vedtar hvilken gebyrsats som skal gjelde i det enkelte tilfelle. Ved fastsettelse av gebyrsats skal forventet ressursforbruk knyttet til kontrollen legges til grunn, og gebyret skal samlet sett

¹⁴ Finansdepartementet (2015). "[Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering](#)." Rundskriv R-112/2015.

ikke overstige Miljødirektoratets kostnader ved kontrollen. Gebyret forfaller til betaling 30 dager etter at omsetteren har mottatt faktura fra Miljødirektoratet. I sjette ledd foreslås det å innta en bestemmelse om unntak for tilsynsgebyr.

Det kan være aktuelt å gjøre analysetester av alternative drivstoff for å undersøke om kravene i forskriften er overholdt. I syvende ledd foreslås det derfor at Miljødirektoratet kan pålegge omsetteren å betale eventuelle kostnader som påløper ved slike analyser. Bestemmelsen speiler produktgebyrforskriften § 7.

I bestemmelsens siste ledd henvises det til at det for tilsyn utført av Luftfartstilsynet skal betales gebyr i henhold til forskrift fastsatt med hjemmel i luftfartsloven § 13-8 (gebyrforskriften). Som siste ledd i § 10 om saksbehandlingsgebyr er leddet foreslått for å tydeliggjøre for brukerne av forskriften at gebyrbestemmelsen i § 11 ikke er en uttømmende regulering av hvilke tilsynsoppgaver det kan tas gebyr for. Eventuelle gebyrer vil bli utarbeidet og sendt på høring som del av prosessen ved fastsettelsen av gebyrforskriften.

5.13 § 12 Overtredelsesgebyr

Innledning

Artikkel 12 i forordningen pålegger statene å ilegge gebyr til luftfartøyoperatører (artikkel 12 nr. 2), lufthavnadministrasjon (artikkel 12 nr. 3) og drivstoffomsettere (artikkel 12 nr. 4 til nr. 6) for brudd på konkrete forpliktelser. Det vurderes at gebyrene i artikkel 12 nr. 2 til nr. 6 er å anse som overtredelsesgebyr i norsk rett, jf. forvaltningsloven § 44, jf. § 43 andre ledd.

Videre vurderes det at artikkel 12 nr. 2 til nr. 6 pålegger medlemslandene en plikt til å lage regler om overtredelsesgebyr i nasjonal rett. Det foreslås derfor å lage regler om overtredelsesgebyr i forskriften. I forslag til § 12 angis hvilke brudd man kan ilegge overtredelsesgebyr for, mens utmåling av overtredelsesgebyrets størrelse foreslås regulert i § 13.

Etter § 12 første ledd kan overtredelsesgebyr ilegges drivstoffomsettere, mens andre ledd gir hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr overfor luftfartøyoperatører og tredje ledd fastsetter tilsvarende hjemmel for lufthavnadministrasjoner. Det presiseres at det ved tolkningen av bestemmelsen skal ses hen til ordlyden i de relevante bestemmelsene i artikkel 12 i forordningen.

Overtredelsesgebyr – drivstoffomsettere

§ 12 første ledd om overtredelsesgebyr overfor drivstoffomsettere gjennomfører forordningen artikkel 12 nr. 4 til 6, som gjennomgått i kapittel 3.2 over.

I § 12 første ledd bokstav a fremgår det at Miljødirektoratet kan ilegge drivstoffomsettere overtredelsesgebyr for brudd på forpliknelsen til å omsette alternativt drivstoff etter forordningen artikkel 4 nr. 1 første avsnitt første setning. Bestemmelsen gjennomfører forordningens artikkel 12 nr. 4.

Paragraf 12 første ledd bokstav b gjennomfører regelen i forordningen artikkel 12 nr. 5 om at drivstoffomsettere kan ilegges et overtredelsesgebyr dersom de ikke oppfyller delkravet om å omsette nok syntetisk drivstoff i forordningen artikkel 4 nr. 1 første avsnitt andre setning. Det er ikke funnet nødvendig at forskriften uttrykkelig sier at det skal hensyntas gebyr ilagt etter første ledd bokstav a. Forbudet mot dobbeltstraff vil hensyntas ved praktiseringen av gebyrene.

Reglene i forordningen artikkel 4 nr. 1 andre avsnitt og nr. 2 til nr. 6 forstås slik at de underbygger de overordnede forpliktelserne om å omsette nok alternativt og/eller syntetisk drivstoff i artikkel 4 nr. 1 første avsnitt. For eksempel vil det kunne ilegges overtredelsesgebyr etter § 12 første ledd bokstav a dersom en omsetter søker å oppfylle omsetningskravet kun ved bruk av konvensjonelt biodrivstoff, siden det følger av artikkel 4 nr. 4 at en omsetter ikke kan oppfylle kravet med mer enn 3 prosent konvensjonelt biodrivstoff. Det vil også kunne ilegges overtredelsesgebyr etter både bokstav a og b i § 12 første ledd dersom omsetteren forsøker å oppfylle omsetningskravet ved å omsette fornybart hydrogen som ikke oppfyller kravene i artikkel 4 nr. 1 andre avsnitt, jf. nr. 2 og 3.

Paragraf 12 første ledd bokstav c gjennomfører regelen i forordningen artikkel 12 nr. 6 om at drivstoffomsettere kan ilegges et overtredelsesgebyr ved brudd på kravene i artikkel 9 nr. 2 og artikkel 10. I tillegg åpner § 12 første ledd bokstav c for å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på rapporteringskrav i § 6 første ledd. Overtredelsesgebyret skal kunne ilegges i de tilfellene hvor omsetterne gir villedende eller unøyaktige opplysninger om egenskapene eller opprinnelsen til det alternative drivstoffet til luftfartøyoperatører, i unionsdatabasen eller gjennom annen rapportering til Miljødirektoratet, dersom Miljødirektoratet pålegger dette med hjemmel i § 6 første ledd. Det fremstår som usikkert om det vil være mange tilfeller hvor overtredelsesgebyret i § 12 første ledd bokstav c aktualiseres, uten at bruddet også omfattes av overtredelsesgebyrene i § 12 første ledd bokstav a og b.

Dersom omsetteren har levert et volum med alternativt drivstoff i god tro, men dokumentasjonen på oppfyllelse av bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier er mangelfull, sviktende eller utilstrekkelig, vil det fortsatt kunne ilegges overtredelsesgebyr etter § 12. Grunnen er at en omsetter kun har levert tilstrekkelig mengde alternativt drivstoff etter artikkel 4 dersom drivstoffet oppfyller dokumentasjonskravet, jf. § 12 første ledd bokstav a og b. Det er derfor ikke funnet grunn til å lage en egen bestemmelse om overtredelsesgebyr som omhandler disse tilfellene.

Av forordningen artikkel 12 nr. 8 fremgår det at medlemslandene skal sikre at en omsetter som ikke har omsatt nok alternativt drivstoff etter artikkel 4 i en rapporteringsperiode, omsetter alternativt drivstoff tilsvarende det underskuddet i den påfølgende rapporteringsperioden. Det vurderes at det ikke er nødvendig å lage en spesifikk bestemmelse om oppgjør av denne underoppfyllelse i forskriften. Det er fordi en slik plikt klart følger av forordningen artikkel 4 nr. 7, som foreslås gjennomført som forskrift jf. § 1.

Overtredelsesgebyr - luftfartøyoperatører og lufthavnadministrasjon

§ 12 andre ledd gjennomfører forordningens artikkel 12 nr. 2 og etablerer hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr til luftfartøyoperatører som ikke oppfyller pliktene etter artikkel 5. Bestemmelsen skal sikre at brudd på operatørenes forpliktelser kan møtes med en effektiv og forholdsmessig reaksjon. Tredje ledd gjennomfører artikkel 12 nr. 3 og gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til unionlufthavnadministrasjoner som unnlater å iverksette nødvendige tiltak etter artikkel 6. Formålet er å sikre etterlevelse av plikter og å gi Luftfartstilsynet tilstrekkelige sanksjonsmidler dersom kravene i forordningen ikke overholdes.

I tillegg vil luftfartsloven § 13 a4 om tvangsmulkt også kunne anvendes når dette er mer egnet for å sikre etterlevelse av krav. Tvangsmulkt vil særlig være aktuelt i situasjoner der formålet er å fremtvinge etterlevelse innen en nærmere angitt frist, mens overtredelsesgebyr retter seg mot allerede inntrufne brudd. Mulighetene for illeggelse av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr innebærer ingen endringer i de materielle pliktene, men tydeliggjør hvilke reaksjonsmidler som står til rådighet for å sikre overholdelse av regelverket.

Nærmere om skyldkrav

Forordningen artikkel 12 nr. 2 til nr. 6 oppstiller ikke noe vilkår om at drivstoffomsetteren, lufthavnadministrasjonen eller luftfartøyoperatøren må ha utvist uaktsomhet eller forsett for at gebyr kan ilegges. Etter sin ordlyd skal overtredelsesgebyrene ilegges når det er konstatert en relevant overtredelse av forordningen. I § 12 foreslås det derfor at gebyr skal kunne ilegges ved konstatering av en overtredelse, uavhengig av skyld. Den samme forståelsen har blitt lagt til grunn av svenske myndigheter.¹⁵ Finske myndigheter mener imidlertid at ansvaret ikke skal tolkes objektivt fordi det ved utmålingen av gebyret skal tas hensyn til overtredelsens karakter, skadelighet og om det er gjentatte overtredelser.¹⁶ Selv om det ved utmålingen av overtredelsesgebyret kan tas hensyn til graden av skyld, vurderes det imidlertid at

¹⁵ Se kapittel 9.5 i [Kompletterande bestämmelser](#)

¹⁶ Se kapittel 12.2.2 i [RP 80/2024 rd](#)

bestemmelsen ikke skal forstås slik at det må konstateres skyld for at gebyret skal ilegges. Danske myndigheter synes ikke å ha omtalt problemstillingen i sin gjennomføring av forordningen.¹⁷

Det legges likevel til grunn at ansvaret i praksis ikke vil være rent objektivt, fordi det vil være et unntak for force majeure-tilfeller. Det følger av EU-domstolens praksis at en aktør likevel ikke kan ilegges et gebyr dersom manglende oppfyllelse skyldes force majeure, se blant annet sak C-203/12 Billerud. Ansvaret vil dermed i praksis ikke være rent objektivt. Bestemmelser om nærmest objektivt ansvar ved illeggelse av overtredelsesgebyr må videre være i samsvar med kravene til forholdsmessighet etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), jf. omtalen av skyldkravet for administrative foretakssanksjoner i Prop. 81. L (2021- 2022) punkt 7.4. Det bemerkes at den konkrete vurderingen av myndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr i det enkelte tilfellet må vurderes opp mot EMK. I praktiseringen av § 12 vil det derfor være viktig å følge med på utviklingen i rettspraksis om EMK.

Det registreres at det i artikkel 12 nr. 2 om gebyr til luftfartøysoperatører er inntatt et uttrykkelig unntak om force majeure-liknende tilfeller. Tilsvarende eksplisitte unntak er ikke inntatt i de andre gebyrene i artikkel 12. Det legges likevel til grunn at det må innfortolkes et unntak om force majeure også i disse bestemmelsene, i tråd med EU-domstolens praksis og kravene i EMK som forklart over.

Ytterligere sanksjoner

Paragraf 12 åpner ikke for å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse for andre forpliktelser i forordningen enn de som er nevnt i artikkel 12 nr. 2 til nr. 6. Det vil si at det ikke foreslås andre overtredelsesgebyr enn de som forordningen pålegger medlemslandene å ilegge etter artikkel 12. Bakgrunnen for at man ikke foreslår ytterligere sanksjoner jf. artikkel 12 nr. 1 og nr. 9, er fordi overtredelsesgebyrene i artikkel 12 nr. 2 til nr. 6 anses som tilstrekkelige for å sikre etterlevelse.

5.14 § 13 Utmåling av overtredelsesgebyr

I § 13 foreslås det en bestemmelse om utmåling av overtredelsesgebyr. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 12 om illeggelse av overtredelsesgebyr.

I første til tredje ledd foreslås det konkrete utmålingsregler for de forskjellige overtredelsesgebyrene en drivstoffomsetter kan ilegges etter § 12 første ledd. Bestemmelsene gjennomfører de konkrete utmålingsreglene i forordningen artikkel 12 nr. 4, nr. 5 og nr. 6.

Utmålingsreglene i forordningens artikkel 12 nr. 4 til nr. 6 tydeliggjør at medlemslandene skal sikre at overtredelsesgebyret ikke er mindre enn et minimumsbeløp. Minimumsbeløpet beregnes ved at man tar utgangspunkt i den årlige gjennomsnittlige prisforskjellen mellom ett tonn fossilt flydrivstoff og ett tonn alternativt eller syntetisk drivstoff. Beregningen av den årlige prisforskjellen mellom fossilt og alternativt drivstoff vil i utgangspunktet baseres på prisinformasjon fra EASA. Deretter multipliseres prisforskjellen med enten (i) mengden alternativt eller syntetisk drivstoff som omsetteren skulle ha omsatt for å oppfylle det relevante kravet i artikkel 4 (for overtredelsesgebyret i henholdsvis artikkel 12 nr. 4 og 5, jf. § 12 første ledd bokstav a og b), eller (ii) mengden drivstoff som omsetteren har gitt mangelfulle eller uriktige opplysninger om (for overtredelsesgebyret i artikkel 12 nr. 6, jf. § 12 første ledd bokstav c). Minimumsbeløpet skal ikke være mindre enn det dobbelte av denne beregningen.

Etter forvaltningsloven § 44 andre ledd må det gis en øvre ramme for utmålingen av overtredelsesgebyr. Det foreslås at den øvre rammen for overtredelsesgebyrene i § 13 første til tredje ledd i forskriften settes likt som minimumsbeløpet som kreves av forordningen, som redegjort for over. Flere andre EØS-land har valgt tilsvarende øvre ramme, og det vurderes at denne øvre rammen er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av omsetternes forpliktelser etter forordningen. Størrelsen på overtredelsesgebyr som drivstoffomsettere

¹⁷ Se [Lovforslag nr. L 68, Folketinget 2024-25, Forslag til Lov om ændring af lov om bæredygtige biobrændstoffer og om reduktion af drivhusgasser \(biobrændstofloven\), lov om fremme af vedvarende energi, lov om gasforsyning og lov om elforsyning \(Gennemførelse af EU-regler om fremme af vedvarende energi og grønne brændstoffer m.v.\)](#)

kan ilegges etter § 12 første ledd vil altså være forhåndsbestemt i tråd med beregningen i § 13 første til tredje ledd.

I paragrafens fjerde ledd foreslås det en generell regel om hvilke forhold ansvarlige myndigheter skal vektlegge ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Forslaget gjennomfører artikkel 12 nr. 1 i forordningen. Av bokstav a fremgår det at man skal ta hensyn til overtredelsens art og varighet, mens det av bokstav b fremgår at man skal ta hensyn til momentene som nevnt i forvaltningsloven § 44 tredje ledd for fysiske personer og § 46 andre ledd for foretak. Av forvaltningsloven fremgår blant annet at man skal vektlegge om det foreligger gjentakelse og overtredelsens grovhet.

Overtredelsesgebyr ilagt etter § 12 andre og tredje ledd skal som hovedregel ikke overstige de beløpsmessige rammene som følger av forskrift 15. februar 2024 nr. 264 om maksimalt overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13a-5.

Samtidig presiseres det at de absolutte reglene om utmåling som følger av forordningen, går foran både de generelle utmålingsprinsippene i luftfartsloven § 13a 5 tredje ledd og forskriften fastsatt med hjemmel i samme bestemmelse.

5.15 § 14 internkontroll

I § 14 foreslås det en bestemmelse om internkontroll for omsettere av drivstoff til luftfart. Omsettere av drivstoff til luftfart er i dag underlagt reglene i forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter ("internkontrollforskriften") for omsetning av drivstoff etter produktforskriften kapittel 3, jf. internkontrollforskriften § 2 første ledd. Internkontrollforskriften kommer imidlertid ikke til anvendelse for ReFuelEU Aviation-forskriften, da den foreslås fastsatt med hjemmel i bærekraftige produkter-loven. For at omsettere av drivstoff til luftfart fortsatt skal være underlagt krav om internkontroll, foreslås det en bestemmelse om internkontroll i forskriften, jf. bærekraftige produkter-loven § 11.

Bestemmelsen foreslås for å sikre at kravene i ReFuelEU Aviation-forskriften overholdes. Krav til internkontroll innebærer at aktørene har en løpende plikt til å ha kjennskap til relevant regelverk, samt å risikovurdere virksomheten. I tillegg forankres regelverksetterlevelsen ved at internkontrollen skal være en integrert del av virksomheten som arbeidstakerne kjenner til.

Videre har krav til internkontroll vært svært nyttig i forbindelse med tilsyn av oppfyllelse av omsetningskravet til luftfart i dagens produktforskrift kapittel 3. Ved å undersøke internkontrollsystemene får tilsynsmyndigheten et godt innblikk i hvordan omsetteren etterlever regelverket og hvordan risiko ved virksomheten håndteres. Det vurderes at krav til internkontroll også vil være nyttig ved utøvelse av tilsyn etter ReFuelEU Aviation-forskriften § 8.

Foreslått § 14 er basert på de tilsvarende bestemmelsene i internkontrollforskriften §§ 4 og 5, men med visse justeringer. Krav i internkontrollforskriften § 5 nr. 1 til 4 er tilpasset annet regelverk (f.eks. arbeidsmiljøloven), og passer ikke for overholdelse av kravene i ReFuelEU Aviation-forskriften. Det samme gjelder krav om dokumentasjon som følger av krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen i internkontrollforskriften § 5 tredje ledd. Disse er derfor ikke tatt med i forslaget til § 14. Forslaget til § 14 er ellers lik internkontrollforskriften §§ 4 og 5, og skal forstås og praktiseres på samme måte.

Plikten til å innføre og utføre internkontroll fremgår av bestemmelsens første ledd. Som for internkontrollforskriften § 4 retter plikten seg mot virksomhetens ledelse eller eier. Det presiseres at plikten skal innføres og utøves i samarbeid med arbeidstakerne i virksomheten. Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at internkontrollen skal tilpasses virksomheten i det omfang som er nødvendig for å etterleve forskriftens krav.

Bestemmelsens tredje ledd presiserer nærmere hva internkontrollen skal innebære. Omsetteren skal blant annet ha oversikt over hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med kravene i forskriften

er fordelt, kartlegge farer og problemer, vurdere risiko for brudd, og iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i forskriften.

Bestemmelsens fjerde og femte ledd regulerer krav til skriftlig dokumentasjon og dispensasjonsadgang.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser av gjennomføringen av forordningen fremgår av konsekvensvurderingen i vedlegg 1.

Som det fremkommer av vedlegg 1 vil regelverket innebære et nytt og utvidet ansvarsområde for Luftfartstilsynet, og dermed ha økonomiske konsekvenser for Luftfartstilsynet. Deler av de nye oppgavene Luftfartstilsynet vil kunne gebyrfinansieres, noe som vil ha økonomiske konsekvenser for luftfartøyoperatørene og mulig lufthavnadministrasjon aktørene. Det nøyaktige behovet vil avklares i de ordinære budsjettprosessene.

Det er ikke kartlagt økonomiske konsekvenser for lufthavnadministrasjon, og høringsinstansene oppfordres derfor til å belyse kostnadene både ved alternativ 1 og alternativ 2 som skisseres i den vedlagte konsekvensutredningen.

7. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Forslaget berører ikke prinsippspørsmål om f.eks. personvern og integritet, samvittighets- og livssynsspørsmål eller likestillings- og diskrimineringsspørsmål, jf. Utredningsinstruksen punkt 2-1 spørsmål 3.

For at gjennomføringen skal bli vellykket, er det viktig at både aktørene som får nye plikter og myndighetene setter seg inn i, forstår og følger opp det nye regelverket.

Vedlegg

Vedlegg 1: Konsekvensanalyse

Vedlegg 2: Forslag til forskrift om bruk av alternativt flydrivstoff