

**Umhverfis-, orku  
og  
loftslagsráðuneytið**

**M i n n i s b l a ð**

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis  
Sendandi: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti  
Dagsetning: 13.12.2023  
Málsnúmer: UMH23060212  
Bréfalykill: 3.1

Efni: Uppfært minnisblað URN, viðbót við viðbrögð við umsögnum

**1. Svar við gagnrýni VI. kafla í umsögn SI og viðurlög o.fl. í umsögn SA.**

X. kafli frumvarps til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir um þvingunarúrræði og viðurlög er tekinn óbreyttur úr XIII. kafla núgildandi laga um loftslagsmál, með sama heiti og færður í kafla X frumvarpsins. Eina efnislegu breytingar sem eru gerðar eru vegna þess að sjóflutningar eru felldir undir ETS-kerfið.

Ákvæði X. kafla um þvingunarúrræði og viðurlög í frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hafa því verið í lögum undanfarin 10 ár og Alþingi því þegar fjallað efnislega um þau.

Umhverfis- og samgöngunefnd fjallaði ítarlega um XIII. kafla frumvarps þess sem síðar varð að lögum um loftslagsmál, í nefndarálitni með breytingatillögu (þingskjal 1528 á 140. löggjafarþingi).

Í fyrrgreindu nefndarálitni kemur fram að athygli meirihlutans hafi verið vakin á því í tengslum við 42. gr. um afturköllun losunarleyfis og stöðvun starfsemi, frumvarps þess er síðar varð að lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, að reynt geti á mikla hagsmuni rekstraræðila í þessum tilvikum. Í því sambandi áréttaði meirihlutinn að heimildir til stöðvunar starfsemi væru hugsaðar sem lokaúrræði við vanefndum sem ekki hafi verið bætt úr þrátt fyrir áskoranir og álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta. Í fyrrgreindu álitni nefndarinnar (þingskjal 1528 á 140. löggjafarþingi) koma einnig fram ábendingar um að ákveðinn óskýrleiki felist í því að ekki sé fyllilega ljóst hvenær ákvæði 45. gr. frumvarpsins verði beitt um ákvörðun viðurlaga og hvenær ákvæði 43. gr. um stjórnvaldssektir verði beitt. Meirihlutinn benti á að skörun ákvæðanna feli í sér að forræði á meðferð máls og valdheimildirnar séu fengnar tveimur aðilum í stjórnsýslunni, þ.e. Umhverfisstofnun sem ákvarði stjórnvaldssektir og lögreglu og ákærvaldi sem fari með meðferð sakamáls.

Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun hefur beiting 45. gr. laga um loftslagsmál ekki komið til álita, því í þeim fáu tilvikum sem Umhverfisstofnun hefur tekið ákvörðun um álagningu stjórnvaldssektar skv. 43. gr. laga um loftslagsmál, hafa umrædd atvik með skýrum hætti fallið undir undir ákvæði 43. gr. skv. orðalagi þess, þ.e. skyldu til að standa skil á losunarheimildum. Samkvæmt 10. mgr. 43. gr. laganna (10. mgr. 30. gr. frumvarps) er ákvörðun Umhverfisstofnunar um stjórnvaldssekt kæránleg til ráðherra og frestar kæra aðför.

Ákvæði 45. gr. (6. mgr. 32. gr. frumvarps) nær yfir brot gegn upplýsingaskyldu hvað varðar atriði skv. 21. gr. b. og 22. gr. i. laga um loftslagsmál (11. og 14. gr. frumvarps), og líkt og kemur fram í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til laga um loftslagsmál þótti ástæða til að kveða á um refsiviðurlög í þeim tilvikum fremur en álagningu stjórnvaldssektar þar sem úrræði Umhverfisstofnunar til að rannsaka og upplýsa slík mál eru takmörkuð. Ef til þess kemur að aðili veiti stofnuninni rangar eða villandi upplýsingar eða leynir

upplýsingum skv. 21. gr. b. eða 22. gr. laga um loftslagsmál myndi Umhverfisstofnun taka til skoðunar hvort málið væri þess eðlis að kæra bæri það til lögreglu.

Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um skráningarkerfi. V. kafli frumvarpsins var tekinn óbreyttur úr VI. kafla A nógildandi laga um loftslagsmál fyrir utan breytingar vegna þess að sjóflutningar eru felldir undir ETS-kerfið. V. kafli frumvarpsins (VI. kafli A nógildandi laga um loftslagsmál) innleiðir þau ákvæði reglugerðar (ESB) 2019/1122 um skráningarkerfið sem nauðsynlegt er talið að séu í lögum, önnur ákvæði eru innleidd með reglugerð nr. 605/2021 um skráningarkerfi með losunarheimildir. Ákvæði V. kafla frumvarpsins fjalla m.a. um tímabundna lokun aðgangs að reikningi, 15. gr. frumvarps (30. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122) og aðgangs að losunarheimildum, 16. gr. frumvarps (66. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122). Lokað skal fyrir aðgang að reikningi þegar grunur er um að reikningur hafi verið notaður í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi. Loka má tímabundið fyrir aðgang að losunarheimildum ef grunur er um sviksamleg viðskipti. Lokað skal fyrir aðgang að losunarheimildum í að hámarki fjórar vikur ef grunur er um að losunarheimildir hafi verið notaðar í viðskiptum sem fela í sér svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka, spillingu og önnur alvarleg afbrot.

16. gr. ETS-tilskipunarinnar kveður á um refsiviðurlög. Í 1. mgr. 16. gr. kemur fram að aðildarríki skuli setja reglur um viðurlög við brotum gegn innlendum ákvæðum, sem séu samþykkt samkvæmt tilskipuninni, og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt. Viðurlögin skuli vera skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og hafa letjandi áhrif.

Í 2. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959 er kveðið á um að aðildarríkin skuli sjá til þess að birt séu nöfn þeirra rekstraraðila, flugrekenda og skipafélaga sem geri sig seka um brot á kröfum um innskil á nægilega mörgum losunarheimildum.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins og fleiri, er þeirri spurningu varpað fram hvort ekki hafi skapast tilefni til þess að eldra skipulag yrði endurskoðað, í ljósi þess að fleiri atvinnugreinar munu falla undir kerfið, fallið verði frá úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda, aukinnar skýrslu- og upplýsingagjafar og fækkunar heildarfjöldi heimilda í kerfinu. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti bendir á að aðildarríkjum er skv. 16. gr. ETS tilskipunarinnar í sjálfvald sett að sett að setja viðurlög við brotum og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt. Við þetta má bæta að samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun hefur viðurlagaákvæðum XIII. kafla nógildandi laga um loftslagsmál, verið beitt örfáum sinnum undanfarin 10 ár. Umhverfisstofnun tekur jafnframt fram að aðilar fái alltaf frest og tækifæri til að bæta úr vanefndum. Ákvarðanir um viðurlög séu enn fremur lokaúrræði og að slíkar ákvarðanir séu teknar í kjölfar vandaðrar málsmeðferðar, þar sem andmælaréttar hefur verið gætt.

Athugasemdum varðandi 3. og 5. mgr. 30. gr. frumvarpsins var svarað í minnisblaði ráðuneytisins til umhverfis- og samgöngunefndar dags. 10. desember 2023.

## **2. Umfjöllun um þá gagnrýni að ekki sé gert ráð fyrir að þær tekjur sem skapast af frumvarpinu fari til loftslagsmála.**

Mörkun tekna var afnumin með lögum um opinber fjármál, nr. 125/2015. Tekjur af þátttöku í ETS-kerfinu eru því ekki markaðar til tiltekinna verkefna, heldur renna þær í ríkissjóð, líkt og á við um aðrar tekjur ríkisins.

Fjárveitingar til loftslagsmála eru ákveðnar í fjárlögum hverju sinni og mikilvægt er að fjárlög styðji við loftslagsmarkmið Íslands.

Vinna við uppfærslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum stendur nú yfir, í þeirri vinnu er lögð áhersla á gagnsæi í ráðstöfun fjármagns og að valdar séu aðgerðir í aðgerðaáætlun Íslands sem skila sem mestum ávinningi í átt að loftslagsmarkmiðum.

Þá mun ráðherranefnd um loftslagsmál skoða hvernig tekjum af sölu uppboðsheimilda í ETS-kerfinu sem renna í ríkissjóð, verði varið í þágu þess að hraða orkuskiptum í samstarfi við atvinnulífið.

## **3. Umfjöllun um leiðbeiningar til fyrirtækja hvernig eigi að framfylgja lögum. Hvað ráðuneytið eða Umhverfisstofnun ætli að gera?**

Hlutverk Umhverfisstofnunar sem lögbærs stjórnvalds hvað varðar ETS-kerfið, er að tryggja að þeir aðilar sem falla undir kerfið framfylgi þeim kröfum sem gerðar eru til þeirra og geri upp losunarheimildir í þeim tilfellum sem það á við. Í því hlutverki Umhverfisstofnunar felst m.a. upplýsingaskylda við þá aðila sem falla undir kerfið, leyfisveitingar, yfirferð gagna svo sem vöktunaráætlana, losunarskýrslna og annarra skýrslna er varða ETS-kerfið, samvinna við aðrar hlutaðeigandi stofnanir og umsjón með íslenska hluta skráningarkerfisins sem landsstjórnandi. Auk þess ber Umhverfisstofnun ábyrgð á framkvæmd þvingunarúrræða og viðurlaga í þeim tilvikum sem brotið er gegn ákvæðum laga og reglugerða í tengslum við kerfið.

Þegar nýjar reglur eru teknar upp í EES-samninginn sem fela í sér nýjar eða auknar kröfur á aðila og innleiða skal hér á landi, er aðilum gert viðvart og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið og Umhverfisstofnun funda með viðeigandi aðilum eftir þörfum. Upplýsingar og leiðbeiningar eru settar fram á heimasíðu Umhverfisstofnunar varðandi hverja starfsemi fyrir sig, auk tengla á leiðbeiningasíður framkvæmdastjórnar ESB og aðrar síður eftir því sem við á. Að mati Umhverfisstofnunar hafa samskipti við rekstraraðila og flugrekendur verið góð. Stofnunin kappkostar við að veita sem bestar upplýsingar jafnóðum varðandi þær breytingar sem yfirvofandi eru hverju sinni.

Hvað varðar innleiðingu sjóflutninga í ETS-kerfið hefur Umhverfisstofnun nú þegar átt fundi með einu skipafélagi og veitt allar þær upplýsingar sem liggja fyrir nú. Umhverfisstofnun og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti munu funda sérstaklega með þeim aðilum sem koma til með að falla undir nýtt hliðstætt viðskiptakerfi, ETS2-kerfið sem varðar byggingar, vegasamgöngur og smærri iðnað.

#### **4. Hversu mikið af úthlutaðum losunarheimildum ríkisins er reiknað með að renni endurgjaldslaust til flugfélaga og hversu miklum tekjum verður ríkissjóður af?**

Fjöldi losunarheimilda sem verður úthlutað endurgjaldslaust til viðbótar til flugrekenda á grundvelli sérstakrar aðlögunar Íslands veltur á því hversu margir flugrekendur sækja um viðbótarúthlutun og hversu mikil úthlutun til þeirra verður árið 2024. Samkvæmt aðlögun Íslands við upptöku tilskipunarinnar vegna breytinga á ETS-kerfinu fyrir flugstarfsemi geta flugrekendur sótt um viðbótarúthlutun árin 2025 og 2026 sem getur jafngilt að hámarki úthlutun til þeirra árið 2024. Úthlutun til flugrekenda árið 2024 verður samkvæmt uppfærðri grunnlínu sem mun byggja á losun flugrekenda vegna flugstarfsemi er fellur undir ETS-kerfið á árinu 2023. Það eru því enn rúmlega tvær vikur eftir af árinu sem grunnlína endurgjaldslausrar úthlutunar mun miðast við og því liggur ekki enn fyrir fyrir hver endanlegur fjöldi losunarheimilda verður sem úthlutað verður endurgjaldslaust á árinu 2024.

Fjöldi losunarheimilda sem íslensk stjórnvöld mun úthluta endurgjaldslaust til flugrekenda í samræmi við aðlögunina veltur bæði á því hver úthlutun flugrekenda verður 2024, en einnig á hversu margir flugrekendur sækja um úthlutun. Fjöldi losunarheimilda sem stjórnvöld geta úthlutað endurgjaldslaust, getur að hámarki samsvarað þeim fjölda losunarheimilda sem Ísland fær til uppboðs vegna flugstarfsemi árin 2025 og 2026. Í því samhengi vísar ráðuneytið til minnisblaðs sem var sent nefndinni 11. desember sl. þar sem kemur fram að ekki liggur enn fyrir hver endanlegur fjöldi uppboðsheimilda verður sem hvert ríki fær til ráðstöfunar árin 2025 og 2026. Það er því erfitt að áætla hver fjöldi uppboðsheimilda verður árin 2025 og 2026 en gera má ráð fyrir að þeim uppboðsheimildum sem ríkin munu fá í sinn hlut muni fjölga umtalsvert. Varlega megi áætla að Ísland gæti fengið um 250.000 – 300.000 uppboðsheimildir samtals vegna flugstarfsemi árin 2025 og 2026 og að andvirði af sölu þeirra losunarheimilda geti verið á bilinu 3 til 4 milljarðar kr.

Til þess að flugrekendur geti sótt um viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda þurfa þeir að uppfylla ákveðin skilyrði og ber þar helst að nefna skil kolefnishlutleysisáætlunar til Umhverfisstofnunar. Kolefnishlutleysisáætlun skal vera í samræmi við reglugerð um innihald og framsetningu kolefnishlutleysisáætlana. Hún skal jafnframt birt opinberlega og vera staðfest og rýnd á hverju ári af faggiltum vottunaraðila. Ef vottunaraðili metur það sem svo að flugrekandi starfi ekki í samræmi við kolefnishlutleysisáætlun sína hafa stjórnvöld heimild til að krefja flugrekendur um endurgreiðslu úthlutaðra losunarheimilda í samræmi við umrædda aðlögun.

Þess ber að geta að aðlögun Íslands um 100% endurgreiðslu á verðmun milli notkunar á jarðefnaeldsneyti og sjálfbærni flugvélaeldsneyti á flugvöllum á Íslandi, mun hvorki hafa áhrif á fjölda uppboðsheimilda ríkisins né ríkissjóð þar sem þeim verður úthlutað úr sameiginlegum sjóðum ESB.

## **5. Hefur mat farið fram á því hvort það standist viðmið ESA um ríkisstuðning?**

Viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda árin 2025 og 2026 verður útfærð á þann veg að hún feli ekki í sér ríkisstuðning. Stjórnvöld munu ekki hafa neitt svigrúm til mats við úthlutun losunarheimilda því aðlögun Íslands felur í sér reglu en ekki heimild til ríkisaðstoðar. Rýni og eftirfylgni kolefnishlutleysisáætlana verður enn fremur í höndum sjálfstæðs vottunaraðila en ekki í höndum Umhverfisstofnunar.

## **6. Geta flugrekendur hvar sem er á EES-svæðinu sótt í þann pott og telur ráðuneytið það standast sjónarmið um jafnræði ef Íslenskir aðilar njóti þar forgangs?**

Allir flugrekendur er falla undir ETS-kerfið sem þurfa að standa skil á losunarheimildum vegna losunar gróðurhúsalofttegunda geta sótt um að fá viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda vegna flugs til og frá Íslandi í samræmi við aðlögun Íslands um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

## **7. Til viðbótar:**

Ráðuneytið vill einnig vekja athygli á því að meðal þeirra afleiddu gerða sem voru teknar upp í EES-samninginn á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar 8. desember sl. var reglugerð (ESB) 2023/2537 sem breytir reglugerð (ESB) 2019/856 um starfsemi nýsköpunarsjóðsins. Upptaka reglugerðarinnar í EES-samninginn er mikilvæg fyrir þær sakir að reglugerðin setur m.a. fram ramma og skilyrði vegna umsókna um styrki fyrir nýsköpunarverkefni á sviði vetnisframleiðslu í nýsköpunarsjóð ESB. Gildistaka ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðar (ESB) 2023/2537 er háð því að löggjöf sem innleiðir tilskipun 2023/959 hafi tekið gildi í EES/EFTA ríkjum. Frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir þarf því að verða orðið að lögum svo ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðar (ESB) 2023/2537 geti tekið gildi. Nú hefur verið opnað nýtt kall fyrir styrkumsóknir vegna vetnisverkefna á grundvelli reglugerðar (ESB) 2023/2537 og er upptaka gerðarinnar í EES-samninginn forsenda þess að aðilar í EES/EFTA ríkjum geti sótt um styrki í sjóðinn. Ráðuneytinu hefur nú þegar borist fyrirspurn um stöðu upptöku gerðarinnar í EES-samninginn og hvort íslenskir aðilar geti sótt um í sjóðinn.