

Alþingi
Erindi nr. þ 141/775
komudagur 28.11.2012

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**

Sendandi: **Glóey Finnsdóttir**

Dagsetning: **27.11.2012**

Málsnúmer: **UMH12080100**

Bréfalykill: **0012**

Efni: Minnisblað til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál: upplýsingar um aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir

Minnisblað til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál: upplýsingar um aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir

1. Inngangur.

Vísað er til frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál (þskj. 448 - 381. mál) sem nú er til meðferðar í umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum fyrrnefndra laga að því er varðar m.a. skráningarkerfi fyrir losunarheimildir og uppboð losunarheimilda. Með minnisblaði þessu er tilteknum upplýsingum um aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir komið á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd auk þess sem lagt er til að gerðar verði tilteknar breytingar á frumvarpinu.

2. Aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi.

Meginhluti frumvarpsins fjallar um innleiðingu á ákvæðum reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi, en sú gerð hefur þegar þetta er skrifað ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Við vinnslu frumvarpsins lá fyrir bráðabirgðasamkomulag við loftslagsskrifstofu framkvæmdastjórnar ESB um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að gerðinni og var byggt á efni þess við gerð frumvarpsins, sjá einkum 5. kafla almennra athugasemda þar sem fjallað er um samræmi ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 við stjórnarskrá. Eftir að frumvarpið var sent Alþingi hafnaði lagaskrifstofa framkvæmdastjórnar ESB (Commission Legal Service) hins vegar útfærslu bráðabirgðasamkomulagsins að því er varðar 1. mgr. 70. gr., 2. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 73. gr. reglugerðarinnar. Nánar tiltekið gat lagaskrifstofan ekki fallist á að

Eftirlitsstofnun EFTA yrðu fengnar heimildir til að gefa miðlæga stjórnandanum bein fyrirmæli um að loka aðgangi að reikningum, kyrrsetja losunarheimildir eða stöðva ferli í skráningarkerfinu. Vakin er athygli á því að í 5. kafla almennra athugasemda við frumvarpið kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA skyldi fengin heimild til að gefa *landsstjórnendum* EES/EFTA-ríkjanna fyrirmæli, en rétt er að ætlunin var að stofnunin gæfi *miðlæga stjórnandanum* slík fyrirmæli á sama hátt og framkvæmdastjórn ESB hefur heimild til að gera.

Í kjölfar samningaviðræðna síðustu vikur hefur nú verið komist að nýju samkomulagi um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að gerðinni. Samkvæmt því samkomulagi mun framkvæmdastjórnin gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli um lokun aðgangs að reikningum, kyrrsetningu losunarheimilda eða stöðvun ferla. Í þeim tilvikum sem fyrirmæli beinast að einstökum reikningum sem lúta lögsögu EES/EFTA-ríkjanna skal framkvæmdastjórnin tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA án tafar um fyrirmælin eftir að þau hafa verið gefin og upplýsa um ástæður þeirra. Eftirlitsstofnunin skal svo innan þriggja virkra daga taka ákvörðun um gildi ákvörðunarinnar. Í þessu felst að Eftirlitsstofnun EFTA hefur í reynd heimild til að hafna ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar. Beinist fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar á hinn bóginn ekki að einstökum reikningum skráningarkerfisins heldur að tilteknum stærri hluta kerfisins eða kerfinu í heild (horizontal suspension) er ákvörðun þar um alfarið í höndum framkvæmdastjórnar ESB. Framkvæmdastjórnin skal upplýsa Eftirlitsstofnun EFTA um slík fyrirmæli tafarlaust sem og ástæður þeirra.

3. Tillögur um breytingar á frumvarpinu.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið telur nauðsynlegt að gera breytingar á tveimur ákvæðum frumvarpsins til samræmis við þá niðurstöðu sem rakin er hér að framan, auk þess sem bæta þarf nýrri skilgreiningu við lögin.

Í þeirri útgáfu frumvarpsins sem nú liggur fyrir er lagt til að Eftirlitsstofnun EFTA verði heimilað að láta loka tímabundið aðgangi aðila að skráningarkerfinu í heild eða hluta eða kyrrsetja losunarheimildir tímabundið ef grunur er um alvarlega ógnun við öryggi kerfisins eða glæpi sem tengjast losunarheimildum, sbr. 8. mgr. f-liðar 7. gr. og í 3. mgr. g-liðar 7. gr. Lagt er til að þessum ákvæðum verði breytt þannig að í stað þess að fela Eftirlitsstofnun EFTA þessar valdheimildir verði kveðið á um að ákvarðanir miðlæga stjórnandans um tímabundna lokun aðgangs eða kyrrsetningu losunarheimilda skuli gilda fyrir reikninga sem heyra undir lögsögu Íslands. Eins og fram kemur hér að framan tekur miðlægi stjórnandinn þessar ákvarðanir skv. fyrirmælum framkvæmdastjórnar ESB. Þegar um er að ræða ákvarðanir sem beinast gegn einstökum reikningum sem heyra undir lögsögu EES/EFTA-ríkjanna skal Eftirlitsstofnun EFTA þó taka sjálfstæða ákvörðun um gildi slíkrar ákvörðunar og hefur formlega heimild til að hafna henni og koma þar með í veg fyrir að hún bindi reikningseigendur undir lögsögu EES/EFTA-ríkjanna. Þegar fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar taka til stærri hluta skráningarkerfisins, þ.e. beinast ekki að einstökum reikningum, er á hinn bóginn ekki gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA taki afstöðu til ákvörðunarinnar. Með öðrum orðum hefur ákvörðun miðlæga stjórnandans um takmörkun aðgangs eða kyrrsetningu losunarheimilda, að fyrirmælum framkvæmdastjórnarinnar, áhrif á hagsmuni reikningseigenda sem heyra undir íslenska lögsögu án aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA.

Ráðuneytið telur að framangreind málamiðlun rúmist innan marka um leyfilegt framsal á framkvæmdarvaldi. Eins og fram kemur í 5. kafla almennra athugasemda frumvarpsins eru heimildir framkvæmdastjórnarinnar til að loka tímabundið kerfinu eða aðgangi einstakra aðila að því afmarkaðar valdheimildir sem skal eingöngu beitt í alvarlegustu tilvikum og hafa tímabundið gildi. Meginmarkmið þessara heimilda er að tryggja öryggi skráningarkerfisins og hagsmuni reikningseigenda og er virkni skráningarkerfisins í raun svo nátengd virkni viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir að ljóst má vera að framkvæmdastjórnin muni fara mjög varlega með heimildir sínar, enda stríddi annað gegn hennar eigin hagsmunum. Því má gera má ráð fyrir að miðlægar ákvarðanir um lokun aðgangs verði afar fátíðar. Þar hefur einnig áhrif að þegar um er að ræða einstaka reikninga er líklegt að ákvörðun um takmörkun aðgangs hafi verið tekin af Umhverfisstofnun áður en til álita kemur að stofnanir Evrópusambandsins og EFTA beiti valdi sínu, sbr. 1. og 3. mgr. f-liðar 7. gr. og 1. mgr. g-liðar 7. gr. frumvarpsins.

Tillaga að nýrri grein sem komi í stað 1. gr.:

Eftirfarandi orðskýringar bætast við 3. gr. laganna í viðeigandi stafrófsröð:

a. *Miðlægur stjórnandi skráningarkerfisins*: Aðili sem tilnefndur er af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skv. 20. gr. tilskipunar 2003/87/EB, með síðari breytingum, til að hafa umsjón með starfrækslu skráningarkerfis Evrópusambandsins.

b. *Viðskiptavettvangur*: Marghliða viðskiptakerfi sem leiðir saman kaupendur og seljendur losunarheimilda.

Tillaga að nýrri málsgrein sem komi í stað 8. mgr. f-liðar 7. gr. (8. mgr. 22. gr. e):

Ákvarðanir miðlæga stjórnandans um tímabundna lokun aðgangs að skráningarkerfinu eða hluta þess, vegna gruns um að brotið hafi verið gegn öryggi kerfisins eða að veruleg hættu sé á að brotið verði gegn öryggi þess og að heilleika kerfisins sé þannig stefnt í hættu, skulu eftir því sem við á gilda um reikninga sem heyra undir lögsögu Íslands.

Tillaga að nýrri málsgrein sem komi í stað 3. mgr. g-liðar 7. gr. (3. mgr. 22. gr. f)

Ákvarðanir miðlæga stjórnandans um tímabundna kyrrsetningu losunarheimilda, í tvær vikur að hámarki, vegna gruns um að losunarheimildir hafi verið notaðar í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi, skulu eftir því sem við á gilda um reikninga sem heyra undir lögsögu Íslands.

Minnisblað til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál: upplýsingar um aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir

1. Inngangur.

Vísað er til frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál (þskj. 448 - 381. mál) sem nú er til meðferðar í umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum fyrrnefndra laga að því er varðar m.a. skráningarkerfi fyrir losunarheimildir og uppboð losunarheimilda. Með minnisblaði þessu er tilteknum upplýsingum um aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir komið á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd auk þess sem lagt er til að gerðar verði tilteknar breytingar á frumvarpinu.

2. Aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi.

Meginhluti frumvarpsins fjallar um innleiðingu á ákvæðum reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi, en sú gerð hefur þegar þetta er skrifað ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Við vinnslu frumvarpsins lá fyrir bráðabirgðasamkomulag við loftslagsskrifstofu framkvæmdastjórnar ESB um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að gerðinni og var byggt á efni þess við gerð frumvarpsins, sjá einkum 5. kafla almennra athugasemda þar sem fjallað er um samræmi ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 við stjórnarskrá. Eftir að frumvarpið var sent Alþingi hafnaði lagaskrifstofa framkvæmdastjórnar ESB (Commission Legal Service) hins vegar útfærslu bráðabirgðasamkomulagsins að því er varðar 1. mgr. 70. gr., 2. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 73. gr. reglugerðarinnar. Nánar tiltekið gat lagaskrifstofan ekki fallist á að Eftirlitsstofnun EFTA yrðu fengnar heimildir til að gefa miðlæga stjórnandanum bein fyrirmæli um að loka aðgangi að reikningum, kyrrsetja losunarheimildir eða stöðva ferli í skráningarkerfinu. Vakin er athygli á því að í 5. kafla almennra athugasemda við frumvarpið kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA skyldi fengin heimild til að gefa *landsstjórnendum* EES/EFTA-ríkjanna fyrirmæli, en rétt er að ætlunin var að stofnunin gæfi *miðlæga stjórnandanum* slík fyrirmæli á sama hátt og framkvæmdastjórn ESB hefur heimild til að gera.

Í kjölfar samningaviðræðna síðustu vikur hefur nú verið komist að nýju samkomulagi um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að gerðinni. Samkvæmt því samkomulagi mun framkvæmdastjórnin gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli um lokun aðgangs að reikningum, kyrrsetningu losunarheimilda eða stöðvun ferla. Í þeim tilvikum sem fyrirmæli beinast að einstökum reikningum sem lúta lögsögu EES/EFTA-ríkjanna skal framkvæmdastjórnin tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA án tafar um fyrirmælin eftir að þau hafa verið gefin og upplýsa um ástæður þeirra. Eftirlitsstofnunin skal svo innan þriggja virkra daga taka ákvörðun um gildi ákvörðunarinnar. Í þessu felst að Eftirlitsstofnun EFTA hefur í reynd heimild til að hafna ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar. Beinist fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar á hinn bóginn ekki að einstökum reikningum skráningarkerfisins heldur að tilteknum stærri hluta kerfisins eða kerfinu í heild (horizontal suspension) er ákvörðun þar um alfarið í höndum framkvæmdastjórnar ESB. Framkvæmdastjórnin skal upplýsa Eftirlitsstofnun EFTA um slík fyrirmæli tafarlaust sem og ástæður þeirra.

3. Tillögur um breytingar á frumvarpinu.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið telur nauðsynlegt að gera breytingar á tveimur ákvæðum frumvarpsins til samræmis við þá niðurstöðu sem rakin er hér að framan, auk þess sem bæta þarf nýrri skilgreiningu við lög.

Í þeirri útgáfu frumvarpsins sem nú liggur fyrir er lagt til að Eftirlitsstofnun EFTA verði heimilað að láta loka tímabundið aðgangi aðila að skráningarkerfinu í heild eða hluta eða kyrrsetja losunarheimildir tímabundið ef grunur er um alvarlega ógnun við öryggi kerfisins eða glæpi sem tengjast losunarheimildum, sbr. 8. mgr. f-liðar 7. gr. og í 3. mgr. g-liðar 7. gr. Lagt er til að þessum ákvæðum verði breytt þannig að í stað þess að fela Eftirlitsstofnun EFTA þessar valdheimildir verði kveðið á um að ákvarðanir miðlæga stjórnandans um tímabundna lokun aðgangs eða kyrrsetningu losunarheimilda skuli gilda fyrir reikninga sem heyra undir lögsögu Íslands. Eins og fram kemur hér að framan tekur miðlægi stjórnandinn þessar ákvarðanir skv. fyrirmælum framkvæmdastjórnar ESB. Þegar um er að ræða ákvarðanir sem beinast gegn einstökum reikningum sem heyra undir lögsögu EES/EFTA-

ríkjanna skal Eftirlitsstofnun EFTA þó taka sjálfstæða ákvörðun um gildi slíkrar ákvörðunar og hefur formlega heimild til að hafna henni og koma þar með í veg fyrir að hún bindi reikningseigendur undir lögsögu EES/EFTA-ríkjanna. Þegar fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar taka til stærri hluta skráningarkerfisins, þ.e. beinast ekki að einstökum reikningum, er á hinn bóginn ekki gert ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA taki afstöðu til ákvörðunarinnar. Með öðrum orðum hefur ákvörðun miðlæga stjórnandans um takmörkun aðgangs eða kyrrsetningu losunarheimilda, að fyrirmælum framkvæmdastjórnarinnar, áhrif á hagsmuni reikningseigenda sem heyra undir íslenska lögsögu án aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA.

Ráðuneytið telur að framangreind málamiðlun rúmist innan marka um leyfilegt framsal á framkvæmdarvaldi. Eins og fram kemur í 5. kafla almennra athugasemda frumvarpsins eru heimildir framkvæmdastjórnarinnar til að loka tímabundið kerfinu eða aðgangi einstakra aðila að því afmarkaðar valdheimildir sem skal eingöngu beitt í alvarlegustu tilvikum og hafa tímabundið gildi. Meginmarkmið þessara heimilda er að tryggja öryggi skráningarkerfisins og hagsmuni reikningseigenda og er virkni skráningarkerfisins í raun svo nátengd virkni viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir að ljóst má vera að framkvæmdastjórnin muni fara mjög varlega með heimildir sínar, enda stríddi annað gegn hennar eigin hagsmunum. Því má gera má ráð fyrir að miðlægar ákvarðanir um lokun aðgangs verði afar fátíðar. Þar hefur einnig áhrif að þegar um er að ræða einstaka reikninga er líklegt að ákvörðun um takmörkun aðgangs hafi verið tekin af Umhverfisstofnun áður en til álita kemur að stofnanir Evrópusambandsins og EFTA beiti valdi sínu, sbr. 1. og 3. mgr. f-liðar 7. gr. og 1. mgr. g-liðar 7. gr. frumvarpsins.

Tillaga að nýrri grein sem komi í stað 1. gr.:

Eftirfarandi orðskýringar bætast við 3. gr. laganna í viðeigandi stafrófsröð:

a. *Miðlægur stjórnandi skráningarkerfisins*: Aðili sem tilnefndur er af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skv. 20. gr. tilskipunar 2003/87/EB, með síðari breytingum, til að hafa umsjón með starfrækslu skráningarkerfis Evrópusambandsins.

b. *Viðskiptavettvangur*: Marghliða viðskiptakerfi sem leiðir saman kaupendur og seljendur losunarheimilda.

Tillaga að nýrri málsgrein sem komi í stað 8. mgr. f-liðar 7. gr. (8. mgr. 22. gr. e):

Ákvarðanir miðlæga stjórnandans um tímabundna lokun aðgangs að skráningarkerfinu eða hluta þess, vegna gruns um að brotið hafi verið gegn öryggi kerfisins eða að veruleg hættu sé á að brotið verði gegn öryggi þess og að heilleika kerfisins sé þannig stefnt í hættu, skulu eftir því sem við á gilda um reikninga sem heyra undir lögsögu Íslands.

Tillaga að nýrri málsgrein sem komi í stað 3. mgr. g-liðar 7. gr. (3. mgr. 22. gr. f)

Ákvarðanir miðlæga stjórnandans um tímabundna kyrrsetningu losunarheimilda, í tvær vikur að hámarki, vegna gruns um að losunarheimildir hafi verið notaðar í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi, skulu eftir því sem við á gilda um reikninga sem heyra undir lögsögu Íslands.