

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda (viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir).

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laganna er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda hér á landi á sem kostnaðarhagkvæmastan hátt og að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum.

2. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Lögin gilda um skráningu og bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda á landi og í mengunarlögsögu Íslands og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, svo og heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda frá tilteknum atvinnurekstri skv. I. og II. viðauka og flugstarfsemi skv. III. viðauka.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. 5. tölul. orðast svo: *Losunarheimild*: Heimild til losunar gróðurhúsalofttegunda. Ein losunarheimild jafngildir heimild til losunar á einu tonni af koldíoxíð-ígildi á ári. Eitt tonn af koldíoxíð-ígildi samsvarar einu tonni af koldíoxíði eða því magni annarra gróðurhúsalofttegunda sem hefur sambærilegan hlýnunarmátt, sbr. töflu í IV. viðauka.
- b. Við greinina bætast sex nýir töluliðir, 6.–11. tölul., svohljóðandi:
 6. *Aðili*: Einstaklingur eða lögaðili.
 7. *Flugrekstraraðili*: Aðili sem rekur loftfar og notar það til að stunda flugstarfsemi sem tilgreind er í III. viðauka eða, ef aðilinn er óþekktur eða ekki tilgreindur af eiganda loftfars, eigandi loftfarsins.
 8. *Losunarleyfi*: Leyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda sem atvinnurekstri skv. II. viðauka ber að hafa til þess að geta sótt um og fengið úthlutað losunarheimildum fyrir tímabilið 2013–2020.
 9. *Mengunarlögsaga Íslands*: Hafsvæðið sem nær yfir innsævi að meðtalinni strönd að efstu flóðmörkum á stórstraumsflóði, landhelgi og efnahagslögsögu, landgrunn Íslands og efstu jarðlög, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn.
 10. *Tonnkílómetrar*: Flugvegalengd margfölduð með þyngd farms. Með flugvegalengd er átt við stórbaugslengd (e. great circle distance) milli brottfararflugvallar og komu-

flugvallar auk 95 km staðlaðrar viðbótar. Með þyngd farms er átt við samanlagða þyngd þess sem flutt er af farmi, pósti og farþegum.

11. *Umsjónarríki*: Ríki á Evrópska efnahagssvæðinu sem ber ábyrgð á framkvæmd tilskipunar 2008/101/EB gagnvart flugrekstraraðila.

4. gr.

3. mgr. 4. gr. laganna orðast svo:

Umhverfisstofnun fer með framkvæmd laga þessara, þar með talið bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda, skráningarkerfi, leyfisveitingar og eftirlit með losun koldíoxíðs frá atvinnurekstri skv. I. og II. viðauka og flugrekstraraðilum skv. III. viðauka. Umhverfisstofnun fer einnig með úthlutun losunarheimilda til flugrekstraraðila skv. III. viðauka. Umhverfisstofnun skal vera úthlutunarnefndinni, sbr. 2. mgr., til ráðgjafar varðandi umsóknir um losunarheimildir og um annað sem nefndin óskar aðstoðar við.

5. gr.

2. og 3. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Skráningarkerfið heldur utan um útgáfu, handhöfn, framsal og ógildingu losunarheimilda atvinnurekstrar skv. I. og II. viðauka, flugrekstraraðila skv. III. viðauka og annarra aðila. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um nánari útfærslu á skráningarkerfinu, skilyrði fyrir stofnun reiknings í kerfinu, hvaða upplýsingar skuli skráðar í kerfið, um samvinnu og samtengingu við önnur kerfi, rekstur kerfisins og hvernig farið skuli með útgáfu, handhöfn, flutning, ógildingu og afskráningu losunarheimilda.

Frá 1. janúar 2012 er hverjum þeim aðila sem uppfyllir sett skilyrði heimilt að stofna reikning í skráningarkerfinu og eiga losunarheimildir. Aðilum er heimilt að flytja losunarheimildir sínar á aðra reikninga í skráningarkerfum ríkja Evrópska efnahagssvæðisins. Aðili getur hvenær sem er krafist þess að losunarheimildir á reikningi hans verði ógiltar. Þetta á þó ekki við um losunarheimildir sem atvinnurekstri skv. I. viðauka er úthlutað fyrir árin 2008–2012.

6. gr.

Á undan 7. gr. laganna kemur ný grein, 6. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Losunarleyfi atvinnurekstrar.

Rekstraraðilar er stunda starfsemi sem getið er í II. viðauka skulu hafa losunarleyfi. Losunarleyfi er forsenda þess að atvinnurekstur geti sótt um og fengið úthlutað losunarheimildum fyrir tímabilið 2013–2020. Sækja ber um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar. Umhverfisstofnun gefur út losunarleyfi innan þriggja mánaða frá því að umsókn berst ef sýnt þykir að atvinnurekstur sé fær um að vakta losun frá starfsemi sinni og gefa um hana skýrslu skv. 13. gr.

Í umsókn um losunarleyfi skal koma fram lýsing á eftirfarandi atriðum:

- a. starfsstöð og starfsemi rekstraraðila, þar á meðal þeirri tækni sem notuð er,
- b. hráefnum og hjálparefnum sem notuð eru í starfseminni og má ætla að valdi losun gróðurhúsalofttegunda,
- c. uppsprettum gróðurhúsalofttegunda frá viðkomandi starfsstöð,
- d. áætlun rekstraraðila um vöktun losunar og skýrslugjöf um hana, sbr. 13. gr.

Umsóknin skal jafnframt hafa að geyma lýsingu á almennu máli um þau atriði sem getið er í þessari málsgrein.

Í losunarleyfinu skal eftirfarandi koma fram:

- a. nafn og heimilisfang rekstraraðila,
- b. lýsing á starfsemi og losun frá henni,
- c. skilyrði um vöktun, þ.m.t. aðferðafræði og tíðni vöktunar,
- d. skilyrði um skýrsluskil,
- e. ákvæði um skyldu til að skila losunarheimildum, öðrum en losunarheimildum sem gefnar eru út vegna flugstarfsemi. Skila skal losunarheimildum í samræmi við losun starfseminnar, fyrir hvert almanaksár, eins og hún hefur verið vottuð af til þess bærum aðilum skv. 14. gr. e. Skila skal losunarheimildum innan fjögurra mánaða frá lokum viðkomandi almanaksárs.

Endurskoða skal losunarleyfi á fimm ára fresti hið minnsta. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um vöktunaráætlun vegna losunarleyfa og þau skilyrði sem hún þarf að uppfylla.

7. gr.

Á eftir III. kafla koma tveir nýir kaflar, III. kafli A, **Losunarheimildir flugrekstraraðila**, með fimm nýjum greinum, 14. gr. a – 14. gr. e, og III. kafli B, **Gjaldtaka**, með einni nýrri grein, 14. gr. f, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

- a. (14. gr. a.)

Gildissvið kaflans.

Þessi kafli gildir um flugrekstraraðila sem stunda flugstarfsemi sem getið er í III. viðauka, að því gefnu að viðkomandi starfsemi feli í sér landingu eða flugtak á Evrópska efnahags-svæðinu. Kafllinn gildir þó eingöngu um flugrekstraraðila ef Ísland telst umsjónarríki hans í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur. Í reglugerðinni skal mælt fyrir um niðurröðun flugrekstraraðila á umsjónarríki í samræmi við lista sem gefinn er út árlega af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

- b. (14. gr. b.)

Skylda flugrekstraraðila til að skila inn losunarheimildum.

Flugrekstraraðilar skulu fyrir 30. apríl ár hvert standa skil á losunarheimildum í samræmi við losun frá viðkomandi flugstarfsemi á undanfarandi almanaksári samkvæmt skýrslu skv. 2. mgr. 14. gr. e.

Flugrekstraraðilum er heimilt að efna skyldur sínar skv. 1. mgr. með losunarheimildum sem hefur verið úthlutað eða hafa verið seldar á uppboði í samræmi við tilskipun 2003/87/EB.

- c. (14. gr. c.)

Úthlutun losunarheimilda til flugrekstraraðila undir umsjón íslenska ríkisins.

Á tímabilinu 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 verður losunarheimildum úthlutað endurgjaldslaust til flugrekstraraðila í samræmi við árangursviðmið sem ráðherra skal ákveða með reglugerð fyrir 31. desember 2011. Ákvæði þeirrar reglugerðar skulu vera í samræmi við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um árangursviðmið fyrir flugstarfsemi á Evrópska efnahagssvæðinu.

Á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 verður tilteknum fjölda losunarheimilda úthlutað endurgjaldslaust til flugrekenda sem hefja flugstarfsemi sem getið er í III. viðauka að loknu árinu 2010 og þeirra flugrekenda sem aukið hafa starfsemi sína í tonnkilómetrum að meðaltali um meira en 18% á ári frá árinu 2010 til ársins 2015. Úthlutun samkvæmt þess-

ari málsgrein skal byggjast á árangursviðmiði sem ráðherra ákveður í reglugerð í samræmi við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um árangursviðmið fyrir flugstarfsemi á Evrópska efnahagssvæðinu.

Umsóknir um losunarheimildir skv. 1. mgr. skal senda Umhverfisstofnun fyrir 1. júní 2011. Umsóknir um losunarheimildir skv. 2. mgr. skal senda Umhverfisstofnun fyrir 30. júní 2015. Umhverfisstofnun skal taka afstöðu til umsókna innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi ákvörðun EES-nefndarinnar um árangursviðmið fyrir flugstarfsemi á Evrópska efnahagssvæðinu er tekin. Ráðherra setur reglugerð með nánari ákvæðum um form og efni umsókna, þar á meðal um hvaða upplýsingar skulu fylgja umsókn, og um málsmeðferð við afgreiðslu Umhverfisstofnunar á umsóknum.

Umhverfisstofnun úthlutar losunarheimildum fyrir 28. febrúar 2012 og eftir það fyrir 28. febrúar ár hvert á reikning viðkomandi flugrekstraraðila í skráningarkerfinu.

d. (14. gr. d.)

Uppboð losunarheimilda.

Íslenska ríkið skal á hverju ári frá árinu 2012 bjóða upp losunarheimildir flugrekstrar í samræmi við heimildir sínar samkvæmt EES-samningnum. Ráðherra setur reglugerð um hve margar losunarheimildir verða boðnar upp af íslenska ríkinu og um tilhögun uppboðsins.

e. (14. gr. e.)

Eftirlitsáætlanir, vöktun og skýrslugerð.

Flugrekstraraðilar skulu útbúa eftirlitsáætlanir þar sem fram kemur hvernig vöktun og skýrslugerð um losun koldíoxíðs og tonnklómetra verður háttáð. Senda ber Umhverfisstofnun eftirlitsáætlanir í síðasta lagi fjórum mánuðum fyrir upphaf þess árs sem flugrekstraraðili hyggst hefja starfsemi sem getið er í III. viðauka. Umhverfisstofnun fer yfir eftirlitsáætlanir flugrekstraraðila í samráði við Flugmálastjórn ef þörf er á. Ef eftirlitsáætlanir uppfylla skilyrði laga þessara og reglugerðar skv. 3. mgr. ber Umhverfisstofnun að staðfesta þær innan þriggja mánaða frá því að þær berast.

Flugrekstraraðilar skulu í síðasta lagi 31. mars ár hvert skila skýrslu um losun koldíoxíðs til Umhverfisstofnunar. Skýrslan skal vottuð af óháðum aðila sem til þess er bær í samræmi við reglugerð skv. 3. mgr. Ef skýrsla flugrekstraraðila hefur ekki verið vottuð á fullnægjandi hátt hinn 31. mars skal Umhverfisstofnun koma í veg fyrir hvers konar aðgerðir á reikningi viðkomandi flugrekstraraðila í skráningarkerfinu skv. 6. gr. þar til fullnægjandi skýrsla hefur verið skilað.

Ráðherra setur að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar reglugerð með nánari ákvæðum um efni og form eftirlitsáætlana skv. 1. mgr., uppfærslu þeirra og reglulega endurskoðun, auk ákvæða um efni og form skýrslna um losun koldíoxíðs skv. 2. mgr. Í reglugerðinni skal gerð krafa um að skýrsla um losun koldíoxíðs sé vottuð af óháðum aðila sem er til þess bær samkvæmt lögum þessum.

f. (14. gr. f.)

Gjaldtaka.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir eftirfarandi:

1. Yfirferð yfir skýrslu atvinnurekstrar um losun koldíoxíðs og afgreiðslu umsókna um losunarleyfi atvinnurekstrar.
2. Afgreiðslu umsókna flugrekstraraðila um losunarheimildir, staðfestingu eftirlitsáætlana flugrekstraraðila og yfirferð yfir skýrslu flugrekstraraðila um losun koldíoxíðs.

3. Gjald sem atvinnurekstur, flugrekstraraðilar og aðrir aðilar sem eiga reikning í skráningarkerfinu skv. 6. gr. skulu greiða.

Upphæð gjalda samkvæmt þessari grein skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal byggjast á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalda byggist á og mega gjöldin ekki vera hærri en sá kostnaður. Gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld þessi má innheimta með fjárnámi.

8. gr.

15. gr. laganna orðast svo:

Umhverfisstofnun leggur stjórnvaldssektir á atvinnurekstur og flugrekstraraðila sem er skylt að eiga losunarheimildir og hafa ekki lagt inn nægjanlegar heimildir á lokareikning fyrir 1. maí hvert ár vegna næstliðins árs. Skal sektin nema sem svarar 100 evrum í íslenskum krónum vegna hvefrrar losunarheimildar sem upp á vantar í samræmi við skýrslu um losun koldíoxíðs frá atvinnurekstri þess árs, sbr. 2. og 3. mgr. 13. gr. Sektir samkvæmt þessari grein renna í ríkissjóð.

Umhverfisstofnun er heimilt að ákvarða sektir allt að 100.000 kr. á dag ef atvinnurekstur sinnir ekki skyldu um skil á skýrslu skv. 13. gr. eða ef flugrekstraraðili sinnir ekki skyldu um skil á skýrslu skv. 14. gr. e.

9. gr.

Við löginn bætast fimm ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (I.)

Starfandi atvinnurekstur sem fellur undir lög þessi skv. II. viðauka skal sækja um losunarleyfi skv. 6. gr. a í síðasta lagi 30. maí 2011.

b. (II.)

Starfandi flugrekstraraðilar sem falla undir lög þessi skulu í síðasta lagi 31. maí 2011 skila skýrslu um losun koldíoxíðs til Umhverfisstofnunar, sbr. 2. mgr. 14. gr. e.

c. (III.)

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð heimild til undanþágu frá ákvæðum 1. og 2. mgr. 14. gr. e að því er varðar frest til að senda Umhverfisstofnun eftirlitsáætlanir og skýrslu um losun koldíoxíðs. Eingöngu skal heimilt að veita slíka undanþágu í tilvikum þar sem flugrekstraraðili hefur ekki sinnt skyldu varðandi eftirlitsáætlanir og skýrsluskil vegna atvika eða ástæðna sem ekki eru á hans valdi eða vegna atvika sem upp komu fyrir setningu laga þessara.

d. (IV.)

Ef flugrekstraraðili sem fellur undir umsjón íslenska ríkisins hefur sent lögbæru yfirvaldi annars ríkis innan Evrópska efnahagssvæðisins eftirlitsáætlanir og þær hafa hlotið staðfestingu í samræmi við ákvæði tilskipunar 2003/87/EB, með síðari breytingum, fyrir 31. desember 2010 skal Umhverfisstofnun staðfesta slíkar áætlanir. Er flugrekstraraðila þá ekki skylt að skila áætlun skv. 14. gr. e. Flugrekstraraðili sem sendi eftirlitsáætlun, skv. 1. mgr. 14. gr. e, til lögbærs yfirvalds annars ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu árið 2010 skal einnig senda skýrslu um losun fyrir árið 2010, skv. 2. mgr. 14. gr. e, og umsókn um losunarheimildir, skv. 3. mgr. 14. gr. e, til þess sama stjórnvalds árið 2011.

e. (V.)

Til 31. desember 2012 telst losunarheimild vera heimild til losunar koldíoxíðs. Ein losunarheimild jafngildir því heimild til losunar á einu tonni af koldíoxíði á ári.

10. gr.

Við lög in bætast fjórir nýir viðaukar, I.–IV. viðauki, svohljóðandi:

a. (I. viðauki.)

Starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna hvað varðar losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 1. janúar 2008 – 31. desember 2012.

Eftirfarandi atvinnurekstur er óheimill á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2012 nema hann hafi aflað sér losunarheimilda eða lagt fram áætlun um hvernig hann muni afla sér losunarheimilda vegna tímabilsins í samræmi við lög þessi:

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegund
a. staðbundin orkuframleiðsla með brennslu jarðefnaeldsneytis sem losar meira en 30.000 tonn koldíoxíðs árlega.	Koldíoxíð
b. staðbundin iðnaðarframleiðsla sem losar meira en 30.000 tonn koldíoxíðs árlega.	Koldíoxíð

b. (II. viðauki.)

Starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna hvað varðar losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 1. janúar 2013 – 31. desember 2020.

Eftirfarandi atvinnurekstur fellur undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda frá og með 1. janúar 2013 og ber að afla losunarleyfis í samræmi við lög þessi:

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegundir
Bruni eldsneytis í stöðvum með heildarnafnvarmaafli sem er yfir 20 MW (að undanskildum stöðvum til brennslu á hætulegum úrgangi eða sorpi).	Koldíoxíð
Hreinsun jarðolíu.	Koldíoxíð
Framleiðsla á koxi.	Koldíoxíð
Brennsla eða glæðing, einnig kögglun, málmgrýtis (þ.m.t. brennisteinsgrýti).	Koldíoxíð
Framleiðsla á hrájámi eða stáli (fyrsta eða önnur bræðsla), þ.m.t. samfelld málmsteypa, þar sem afkastagetan er meiri en 2,5 tonn á klukkustund.	Koldíoxíð
Framleiðsla eða vinnsla á járnrikum málmum (þ.m.t. járnblend) þar sem í rekstri eru brennslueiningar með heildarnafnvarmaafli sem er yfir 20 MW. Vinnslan tekur m.a. til völsunarstöðva, ofna til endurhitunar, glæðingarofna, smiðja, málmsteypna og eininga til yfirborðsmeðhöndlunar og sýruböðunar.	Koldíoxíð
Framleiðsla á hráali.	Koldíoxíð og perflúorkolefni
Framleiðsla á endurunnu áli þar sem í rekstri eru brennslueiningar með heildarnafnvarmaafli sem er yfir 20 MW.	Koldíoxíð

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegundir
Framleiðsla eða vinnsla á járnlausum málmum, þ.m.t. framleiðsla á málmblöndum, hreinsun, steypumótun o.s.frv. þar sem í rekstri eru brennslueiningar með heildarnafnvarmaafli (þ.m.t. eldsneyti sem er notað sem afoxunarefni) sem er yfir 20 MW.	Koldíoxíð
Framleiðsla á sementsgjalli í hverfiofnum með afkastagetu sem er yfir 500 tonnum á dag eða í annars konar ofnum þar sem framleiðsluafköstin eru yfir 50 tonnum á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla á kalki eða glæðing á dólómíti eða magnesíti í hverfiofnum eða annars konar ofnum sem hafa framleiðslugetu sem er yfir 50 tonnum á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla glers, einnig glertréfa, þar sem bræðsluafköstin eru meiri en 20 tonn á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla á leirvörum með brennslu, einkum þakflisum, múrsteinum, eldföstum múrsteini, þaksteini og leirmunum eða postulíni, þar sem framleiðslugetan er yfir 75 tonnum á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla á einangrunarefni úr steinull þar sem notað er gler, berg eða gjall og bræðsluafköstin eru yfir 20 tonnum á dag.	Koldíoxíð
Þurrkun eða glæðing á gífsi eða framleiðsla á gífsplötum og öðrum gífsvörum þar sem í rekstri eru brennslueiningar með heildarnafnvarmaafli sem er yfir 20 MW.	Koldíoxíð
Framleiðsla á pappírseigi úr timbri eða öðrum tréþjáefnum.	Koldíoxíð
Framleiðsla á pappír eða pappa þar sem framleiðslugetan er meiri en 20 tonn á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla kinroks, sem felur í sér kolun á lífrænum efnum á borð við olíu, tjöru og sundrunar- og eimingarleif, þar sem í rekstri eru brennslueiningar með heildarnafnvarmaafli sem er yfir 20 MW.	Koldíoxíð
Framleiðsla á saltpéturssýru.	Koldíoxíð og nituroxíð
Framleiðsla á adipínsýru.	Koldíoxíð og nituroxíð
Framleiðsla á glýoxali og glýoxýlsýru.	Koldíoxíð og nituroxíð
Framleiðsla á ammoníaki.	Koldíoxíð
Framleiðsla á lífrænum iðefnum í lausu með sundrun, umbreytingu, oxun, að hluta eða til fulls, eða með svipuðum ferlum þar sem framleiðslugetan er meiri en 100 tonn á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla á vetni (H ₂) og tilbúnu gasi með umbreytingu eða hlutaoxun þar sem framleiðslugetan er meiri en 25 tonn á dag.	Koldíoxíð
Framleiðsla á natríumkarbónati (Na ₂ CO ₃) og natríumbíkarbónati (NaHCO ₃).	Koldíoxíð
Föngun gróðurhúsalofttegunda frá stöðvum, sem falla undir þessa tilskipun, í því skyni að flytja þær til geymslu í jörðu á stað sem hefur hlotið leyfi samkvæmt tilskipun 2009/31/EB.	Koldíoxíð

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegundir
Flutningur gróðurhúsalofttegunda eftir leiðslum til geymslu í jörðu á stað sem hefur hlotið leyfi samkvæmt tilskipun 2009/31/EB.	Koldíoxíð
Geymsla gróðurhúsalofttegunda í jörðu á stað sem hefur hlotið leyfi samkvæmt tilskipun 2009/31/EB.	Koldíoxíð

1. Stöðvar, eða hlutar þeirra, sem eru notaðar fyrir rannsóknir, þróun og prófun á nýjum vörum og aðferðum og stöðvar sem nota eingöngu lífmassa falla ekki undir þennan viðauka.
2. Markgildin hér að framan eiga almennt við um framleiðslugetu eða -afköst. Ef margar tegundir starfsemi sem falla undir sama flokk eru reknar í sömu stöðinni er afkastageta þeirra lögð saman.
3. Þegar heildarnafnvarmafl stöðvar er reiknað til þess að ákveða hvort hún verði tekin með í kerfi Bandalagsins skal leggja saman nafnvarmafl allra tæknieininga í stöðinni þar sem eldsneyti er brennt. Þessar einingar geta tekið til allra tegunda af kötlum, brennurum, hverflum, hiturum, bræðsluofnum, brennsluofnum, glæðingarofnum, hitunarofnum, þurrkofnum, hreyflum, efnarafólum, tengibrunaeningum (e. chemical looping combustion units), afganglogum og eftirbrennurum eða hvarfakútum (e. thermal or catalytic post-combustion units). Einingar sem hafa nafnvarmafl undir 3 MW og einingar sem nota eingöngu lífmassa teljast ekki með við þessa útreikninga. „Einingar, sem nota eingöngu lífmassa“ eru m.a. einingar þar sem jarðefnaeldsneyti er eingöngu notað við gangsetningu eða stöðvun.
4. Ef eining er notuð við tiltekna starfsemi og viðmiðunarmörkin fyrir eininguna eru ekki gefin upp sem heildarnafnvarmafl skulu mörkin fyrir þessa starfsemi vega þyngra þegar ákvörðun er tekin um upptöku í kerfi Bandalagsins.
5. Ef í ljós kemur að farið hefur verið yfir markgildin fyrir einhverja tegund starfsemi í þessum viðauka í tiltekinni stöð skulu allar einingar sem brenna eldsneyti aðrar en einingar sem brenna hættulegum úrgangi eða sorpi, koma fram í leyfinu fyrir losun gróðurhúsalofttegunda.

c. (III. viðauki.)

Flugstarfsemi sem fellur undir lögin.

Flugsamgöngur falla innan gildissviðs laga þessara en frá og með 1. janúar 2012 falla þær undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda. Flugsamgöngur teljast allar flugferðir sem lýkur eða hefjast á flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkis Evrópska efnahagssvæðisins. Eftirfarandi flug eru undanþegin gildissviði viðskiptakerfisins og laga þessara:

- a. flugferðir sem eingöngu eru til flutninga í opinberri sendiför ríkjandi þjóðhöfðingja konungsríkis og nánustu vandamanna hans, þjóðhöfðingja, ríkisstjórnarleiðtoga og ráðherra landa, annarra en aðildarríkja, ef þær eru rökstuddar með viðeigandi stöðuvísi á flugáætluninni,
- b. herflug herloftfara og toll- og lögregluflug,
- c. flug í tengslum við leit og björgun, flug í tengslum við slökkvistarf, flug í mannúðarskyni og sjúkraflug, sem viðurkennt er af viðeigandi, lögbæru yfirvaldi,
- d. flug sem er eingöngu samkvæmt sjónflugsglum eins og þær eru skilgreindar í 2. viðauka við Chicago-samninginn,

- e. flug sem endar á flugvellingnum þar sem loftfarið tók flugið og þar sem engin landing á sér stað í millitíðinni,
- f. æfingaflug, eingöngu að því er varðar öflun vottorðs eða áritunar ef um flugáhafnir er að ræða, þar sem þetta er rökstutt með videigandi athugasemd í flugáætluninni, ef flugið er hvorki til farþega- eða farmflutninga né vegna staðsetningar eða flutnings á loftfarinu,
- g. flug sem er eingöngu vegna vísindarannsókna eða til að skoða, prófa eða votta loftför eða búnað, hvort sem er í lofti eða á jörðu niðri,
- h. flug loftfara með staðfestan hámarksflugtaksmassa sem er minni en 5700 kg,
- i. flugferðir sem farnar eru innan ramma um skyldur um opinbera þjónustu, sem settar eru fram í samræmi við reglugerð (EBE) nr. 2408/92, eins og tilgreint er í 2. mgr. 299. gr. Rómarsáttmálans, eða á flugleiðum þar sem flutningsgetan sem í boði er er ekki meiri en 30.000 sæti á ári, og
- j. flug sem félli undir lögin ef ekki væri fyrir tilstilli þessa liðar og er á vegum flugrekstraðila í rekstri sem annast annaðhvort færri en 243 flugferðir á hverju tímabili í þrjú samfelld fjögurra mánaða tímabil eða flugferðir þar sem heildarlosun á ári er minni en 10.000 tonn. Flugferðir sem eingöngu eru til flutninga í opinberri sendiför ríkjandi þjóðhöfðingja konungsríkis og nánustu vandamanna hans, þjóðhöfðingja, ríkisstjórnarleiðtoga og ráðherra aðildarríkis má ekki undanskilja að því er varðar þennan lið.

d. (IV. viðauki.)

Eftirfarandi tafla sýnir hversu mikið magn þeirra gróðurhúsalofttegunda sem lögin ná til samsvara einu tonni af koldíoxíð-ígildi:

Gróðurhúsalofttegundir	Magn (í tonnum) er samsvarar einu tonni af koldíoxíð-ígildi
Koldíoxíð (CO ₂)	1
Metan (CH ₄)	25
Köfnunarefnisdíoxíð (N ₂ O)	298
HFC-23	14.800
HFC-134a	1.430
Brennisteinshexaflúoríð (SF ₆)	22.800

11. gr.

Innleiðing EES-gerða.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á eftirfarandi EES-gerðum:

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB frá 13. október 2003 um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins og um breytingu á tilskipun ráðsins 96/61/EB, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007.
2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/101/EB frá 19. nóvember 2008, um breytingu á tilskipun 2003/87/EB þannig að kerfið fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins taki til flugstarfsemi.

12. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Tilgangur og nauðsyn lagasetningar.

Tilgangur lagafrumvarps þessa er að innleiða í íslenskan rétt reglur um viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (e. EU Emission Trading Scheme – ETS).

Um er að ræða eftirfarandi gerðir:

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB frá 13. október 2003 um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins og um breytingu á tilskipun ráðsins 96/61/EB.
2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/101/EB frá 19. nóvember 2008, um breytingu á tilskipun 2003/87/EB þannig að kerfið fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins taki til flugstarfsemi.

Rétt er að benda á að til þess að innleiða þessar gerðir að fullu er gert ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerðir samkvæmt því sem kveðið er á um í frumvarpinu.

Þá er með lagafrumvarpi þessu lagt til að innleitt verði eitt ákvæði úr tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/29/EB frá 23. apríl 2009 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að bæta og vikka út kerfi Bandalagsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda. Um er að ræða ákvæði um losunarleyfi atvinnrekstrar sem fellur undir gildissvið tilskipunar 2009/29/EB, en sá iðnaður þarf að sækja um og fá slíkt losunarleyfi árið 2011 til þess að eiga rétt á ókeypis úthlutun losunarheimilda vegna tímabilsins 2013–2020. Því er nauðsynlegt að innleiða þetta ákvæði núna þótt tilskipunin í heild sinni verði innleidd síðar.

Fjöldi gerða (tilskipana, reglugerða og ákvarðana) er varða viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda hefur nú þegar verið settur á vettvangi Evrópusambandsins og fleiri eru í bígerð. Með þessu lagafrumvarpi er því um fyrstu skref að ræða til innleiðingar á viðskiptakerfinu en fleiri breytingar þarf að gera á næstu missirum. Niðurstaða ráðuneytisins var að best væri í þessum áfanga að breyta lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, er taka á ráðstöfun þeirra heimilda sem íslenska ríkið hefur til ráðstöfunar undir Kýótóbókuninni. Síðar mun væntanlega þurfa að setja nýja löggjöf um losun gróðurhúsalofttegunda og viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.

2. Undirbúningur og aðdragandi lagasetningar.

Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007 frá 26. október 2007 var tilskipun 2003/87/EB tekin inn í EES-samninginn. Til viðbótar liggur fyrir að tilskipun 2008/101/EB verður tekin inn í samninginn fljótlega og nauðsynlegt er að leiða sem fyrst í lög ákvæði hennar. Þá er um þessar mundir unnið að upptöku tilskipunar 2009/29/EB í EES-samninginn. EES/EFTA-ríkin eiga í samningaviðræðum við framkvæmdastjórn ESB um málið og er vonast til að þeim ljúki á næstu mánuðum svo að taka megi tilskipunina inn í samninginn fyrir lok árs 2011.

Umhverfisráðherra skipaði 25. febrúar 2010 nefnd til að undirbúa frumvarp til laga vegna innleiðingar reglna um viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda. Frumvarpið skyldi ná til innleiðingar tilskipunar 2003/87/EB, um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda, og tilskipunar 2008/101/EB, sem breytir tilskipun 2003/87/EB og fellir flugstarfsemi undir gildissvið hennar, auk fylgigerða þeirra. Þá var nefndinni falið að hafa til hliðsjónar tilskipun 2009/29/EB sem einnig breytir tilskipun 2003/87/EB og vikkar gildissvið hennar talsvert bæði hvað varðar tegundir starfsemi sem undir hana falla og tegundir gróðurhúsalofttegunda sem hún nær til.

Í nefndina voru skipuð: Glóey Finnsdóttir lögfræðingur í umhverfisáðuneyti, formaður, Hrafnhildur Bragadóttir lögfræðingur, tilnefnd af Umhverfisstofnun, Guðrún Þorleifsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af iðnaðarráðuneyti, Ómar Þór Eyjólfsson lögfræðingur, tilnefndur af efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Pétur Reimarsson forstöðumaður, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins, Sigurður Guðmundsson skipulagsfræðingur, tilnefndur af fjármálaráðuneyti, og Valgerður Guðmundsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti). Ómar Þór Eyjólfsson lét af störfum í nefndinni og við af honum tók Auður Ýr Steinarsdóttir frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Þá lét Hrafnhildur Bragadóttir einnig af störfum í nefndinni.

Til viðbótar við það samráð sem haft var innan nefndarinnar sem kom að samningu frumvarpsins hafa umhverfisráðuneytið og Umhverfisstofnun kynnt efni tilskipana 2003/87/EB, 2008/101/EB og 2009/29/EB fyrir þeim flugrekstraraðilum og rekstraraðilum í iðnaði sem málið varðar. Þannig hélt umhverfisráðuneytið í samvinnu við utanríkisráðuneyti og samgönguráðuneyti kynningarfund með flugrekstraraðilum 16. febrúar 2009. Umhverfisstofnun hélt svo þrjá kynningarfundir með flugrekendum á árunum 2009 og 2010 þar sem farið var yfir efni tilskipunarinnar og stöðu mála varðandi innleiðingu og þátttöku Íslands í kerfinu. Þá hélt Umhverfisstofnun samráðs- og kynningarfund 27. janúar 2011 með fulltrúum þeirra fyrirtækja sem falla munu undir viðskiptakerfið frá 1. janúar 2013, sbr. tilskipun 2009/29/EB.

3. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda hefur verið virkt innan ESB frá árinu 2005. Viðskiptakerfið er meginstjórn tæki ESB á sviði loftslagsmála og er ætlað að mynda hagrænan hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í sambandinu. Tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi með viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins var tekin inn í EES-samninginn árið 2007 og hafa EFTA-rikin verið þátttakendur í viðskiptakerfinu frá árinu 2008. Þar sem sú starfsemi á Íslandi sem hefði átt að falla innan kerfisins var sérstaklega undanþegin því með ákvörðum sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007 hefur kerfið (skráningarkerfi, gagna- og skýrsluskil, eftirlit, vottun o.fl.) ekki enn verið sett á fót hér á landi. Þátttaka Íslands í kerfinu hefur því hingað til takmarkast við upplýsinga- og skýrsluskil til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Nú liggur fyrir að viðskiptakerfið mun taka miklum breytingum á næstu árum. Frá og með 1. janúar 2012 fellur allt flug innan ESB¹ og til og frá ríkjum ESB (EES) undir kerfið, samkvæmt tilskipun 2008/101/EB, og frá og með 1. janúar 2013 mun kerfið bæði ná yfir fleiri tegundir staðbundins iðnaðar og fleiri tegundir gróðurhúsalofttegunda en það gerir nú. Auk þess að fella fleiri tegundir starfsemi undir kerfið fela þessar breytingar í sér að öll ákvarðanatöku innan kerfisins verður miðlægari. Þannig verður einn sameiginlegur pottur losunarheimilda fyrir allt svæðið og ákvarðanir um úthlutun munu byggjast á árangursviðmiðum sem verða þau sömu fyrir allt svæðið. Vegna hinnar auknu samræmingar (e. harmonisation) í kerfinu er mikilvægt að Ísland nái að fylgja sömu tímafrestum og önnur ríki á svæðinu þannig að tryggt verði að íslensk fyrirtæki sitji við sama borð og fyrirtæki annars staðar á

¹ Hér og annars staðar í greingargerðinni þar sem fjallað er um tilskipanir ESB er talað um aðildarríki ESB og umráðasvæði þess. Þegar gerðir hafa verið teknar inn í EES-samninginn vísar hugtakið aðildarríki til allra ríkja EES og þegar fjallað er um ESB svæðið þá á það við um allt EES.

EES-svæðinu þegar kemur að úthlutun losunarheimilda án endurgjalds vegna ársins 2012 og tímabilsins 2013–2020.

Ljóst er að allnokkur kostnaður mun verða af því að koma á fót viðskiptakerfi með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda hér á landi. Til skoðunar er í umhverfisráðuneytinu hvaða leið er best að fara til að fjármagna það. Samkvæmt tilskipun 2008/101/EB er mælt til þess að tekjum ríkisins af uppboði losunarheimilda verði varið til loftslagsvænna verkefna og er rekstur kerfisins þar á meðal. Þetta er meðal þess sem er til skoðunar en óljóst er hversu miklar tekjur íslenska ríkisins af uppboðunum verða. Þá er einnig verið að skoða leiðir sem önnur ríki hafa farið eins og t.d. að setja gjald á hverja úthlutaða losunarheimild eins og gert hefur verið í Noregi. Þegar kerfið verður svo komið af stað þykir eðlilegt og í samræmi við framkvæmd í aðildarríkjum ESB að fyrirtæki þau sem undir kerfið heyra standi straum af rekstri kerfisins með greiðslu þjónustugjalda.

I. Tilskipun 2003/87/EB.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB kemur á fót kerfi fyrir viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda innan Evrópusambandsins. Markmið tilskipunarinnar er að skapa efnahagslegan hvata fyrir fyrirtæki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, en tilskipunin er liður í aðgerðum Evrópusambandsins til að mæta skuldbindingum sínum samkvæmt Kýótóbókuninni. Viðskiptakerfið gerir fyrirtækjum kleift að selja losunarheimildir sem þau fá úthlutað af stjórnvöldum í því ríki þar sem þau starfa, takist þeim að finna leiðir til að draga úr losun. Þá geta fyrirtæki einnig keypt heimildir þurfi þau fleiri heimildir en þeim var úthlutað. Núverandi gildissvið tilskipunarinnar tekur annars vegar til losunar frá starfsemi sem talin er upp í I. viðauka við tilskipunina, t.d. orkuframleiðslu, járn-, jarðefna- og pappírsmiðnaðar, og hins vegar til ákveðinna gróðurhúsalofttegunda sem taldar eru upp í II. viðauka. Af I. viðauka leiðir að á fyrsta gildistímabili tilskipunarinnar nær hún aðeins til koldíoxíðs (CO₂). Skýring hins þrönga gildissviðs tilskipunarinnar er að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og aðildarríkin vildu tryggja að tilskipunin væri einföld í framkvæmd til að byrja með og að betri tími gæfist til að þróa lausnir um hvernig fleiri gróðurhúsalofttegundir yrðu teknar inn í viðskiptakerfið. Samkvæmt tilskipuninni mega aðildarríki frá árinu 2008 fella aðra starfsemi og gróðurhúsalofttegundir en skylda er undir gildissviðið, að fengnu samþykki framkvæmdastjórnarinnar. Vegna þessa þrönga gildissviðs fellur afar lítið af losun á Íslandi undir tilskipunina, þ.e. eingöngu vararafstöðvar Alcan í Straumsvík og Orkuveitu Reykjavíkur, sem og fiskimjölsværksmiðjur sem nota brennslukatla.

Tilskipunin mælir fyrir um að fyrir hvert fimm ára viðskiptatímabil setji sérhvert ríki sér landsbundna úthlutunaráætlun um hvernig staðið verði að úthlutun losunarheimilda á grundvelli Kýótóbókunarinnar. Þannig eru ríkin í raun að úthluta til fyrirtækja hluta af þeim losunarheimildum sem viðkomandi ríki hafa til ráðstöfunar samkvæmt Kýótóbókuninni. Á grundvelli landsbundnu úthlutunaráætlunarinnar úthlutar viðkomandi ríki síðan losunarheimildum til fyrirtækja sem stunda þá starfsemi sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar. Losi fyrirtæki meira en heimildir þeirra segja til um skulu þau greiða sekt sem nemur 100 evrum fyrir hvert tonn af koldíoxíði umfram losunarheimildir. Greiðsla sektar losar aðila ekki undan því að skila inn losunarheimildum. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar kemur fram að EES/EFTA-ríkin muni beita sömu refsingum og ESB fyrir losun umfram heimildir.

Þegar tilskipunin var tekin inn í EES-samninginn var samið um sérstaka aðlögun fyrir Ísland vegna þeirrar atvinnustarfsemi hér á landi sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar. Aðlögunin felur í sér að svo lengi sem losun á CO₂ frá framangreindri einstakri starfsemi fer ekki yfir 25.000 tonn á ári falli hún utan gildissviðs tilskipunarinnar, að því tilskildu að sýnt

sé fram að gripið sé til annarra sambærilegra aðgerða til ná þeim árangri sem tilskipunin stefnir að. Þá er tekið fram í aðlögunartextanum að á meðan ekkert fyrirtæki falli undir gildissvið tilskipunarinnar sé Ísland undanþegið skyldu til að setja sér og leggja fram landsbundna úthlutunaráætlun. Í samræmi við skilyrði aðlögunarinnar hefur Umhverfisstofnun skilað skýrslu og upplýsingum um losun þeirrar starfsemi sem í hlut á til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

II. Tilskipun 2008/101/EB.

Tilskipuninni er ætlað að draga úr losun koldíoxíðs frá flugstarfsemi innan Evrópusambandsins. Í því skyni er flug innan sambandsins, sem og flug til og frá sambandinu, felld undir viðskiptakerfið. Tilskipunin felur í sér það takmark að draga úr losun frá flugstarfsemi um 3% á tímabilinu 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og um 5% á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 miðað við árlega meðaltalslosun frá flugi í sambandinu viðmiðunarárin 2004–2006.

Undir gildissvið tilskipunarinnar fellur allt flug innan sambandsins og flug til og frá sambandinu. Nokkrar tegundir flugstarfsemi eru þó undanskildar, þar á meðal flutningur þjóðhöfðingja og ríkisstjórna frá ríkjum utan bandalagsins, hernaðar-, tollgæslu- og löggæsluflug, leitar- og björgunarflug, flug með minna en 5.700 kg flugtaksþunga og flugstarfsemi aðila sem stunda flugrekstur í atvinnuskyni ef þeir fara annaðhvort færri en 243 flugferðir á hverju tímabili af þremur samliggjandi fjögurra mánaða tímabilum eða ef flugferðir þeirra leiða til losunar sem nemur minna en 10.000 tonnum á ári.

Sérhver flugrekandi sem stundar flug er fellur undir gildissvið tilskipunarinnar heyrir undir tiltekið ábyrgðarríki, þ.e. það ríki sem ber ábyrgð á að framkvæma kröfur tilskipunarinnar gagnvart viðkomandi flugrekanda. Þegar um er að ræða flugrekanda með gilt flugrekstrarleyfi útgefið af aðildarríki er ábyrgðarríkið það ríki sem gaf viðkomandi flugrekstrarleyfi út. Í öllum öðrum tilvikum, þ.e. þegar um er að ræða flugrekanda utan ESB, er ábyrgðarríkið það ríki sem rekja má stærstan hluta áætlaðrar losunar viðkomandi flugrekanda til á viðmiðunarári. Viðmiðunarárið er 2006, nema þegar um er að ræða flugrekendur sem hófu starfsemi eftir 1. janúar 2006, en þá er viðmiðunarárið fyrsta almanaksárið eftir að starfsemin hefst. Þegar rætt er um að losun megi „rekja til“ ríkis er átt við að viðkomandi loftfar hafi lent eða tekið á loft á yfirráðasvæði ríkisins. Flugrekendur geta flust milli ábyrgðarríkja að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Vakin skal athygli á því að ákvæði tilskipunarinnar um ábyrgðarríki mun hafa í för með sér að auk flugrekenda sem hafa flugrekstrarleyfi útgefið á Íslandi mun Ísland bera ábyrgð á framkvæmd tilskipunarinnar gagnvart ákveðnum flugrekendum utan EES sem millilenda á Íslandi. Samkvæmt óbirtum bráðabirgðalista framkvæmdastjórnar ESB munu yfir 160 flugrekendur falla undir ábyrgð Íslands þegar tilskipunin verður hluti af EES-samningnum.

Heildarfjöldi losunarheimilda vegna flugstarfsemi á hverju tímabili tilskipunarinnar er ákveðinn af framkvæmdastjórn sambandsins á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga um losun aðildarríkja á viðmiðunarárnum 2004–2006. Ákvæðið hefur í för með sér að ákvarða þarf á vettvangi stofnana EES-samningsins hversu margar losunarheimildir bætast við heildarpottinn við útvíkkun kerfisins til EES/EFTA-ríkjanna. Nauðsynlegt er því að taka ákvörðun um aðlögun þessa ákvæðis að EES-samningnum og er gert ráð fyrir því í þeim drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem nú liggja fyrir. Bent skal á að hér er um athyglisvert nýmæli að ræða, en upprunalega tilskipunin um viðskiptakerfið gerir ráð fyrir að hvert aðildarríki ákveði heildarlosun á yfirráðasvæði sínu frá starfsemi sem getið er í I. viðauka á tímabilinu 2008–2012 með landsbundinni úthlutunaráætlun. Markmið breytingar-

innar er að auka miðstýringu sambandsins og einsleitni við framkvæmd viðskiptakerfisins. Í þessari nálgun felst einnig að reglur um úthlutun losunarheimilda eru að miklu leyti samræmdar, eins og hér verður nánar lýst.

Stærstum hluta losunarheimildanna, eða 85%, skal úthluta endurgjaldslaust til flugrekenda. Skal úthlutunin byggjast á svonefndu árangursviðmiði (e. benchmark) sem skilgreint er sem losunarheimildir á tonn-kílómetraeiningu. Árangursviðmiðið fyrir fyrstu tvö tímabil tilskipunarinnar er fundið út með því að deila fjölda losunarheimilda sem úthluta skal endurgjaldslaust í ESB með samtölu tonn-kílómetraeininga árið 2010 hjá þeim flugrekendum sem sóttu um losunarheimildir. Með þessum hætti er flugrekendum sem notast við sparneytnustu tæknina umbunað þar sem þeir fá úthlutað fleiri losunarheimildum en aðrir og geta selt hugsanlegar umframheimildir á sameiginlega markaðnum.

Á fyrstu tveimur tímabilum tilskipunarinnar, 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 annars vegar og 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 hins vegar, skal bjóða upp 15% af heildarfjölda losunarheimilda í Evrópusambandinu. Hlutfall þetta kann að aukast eftir það við almenna endurskoðun tilskipunarinnar. Hlutdeild aðildarríkjanna í þeim losunarheimildum sem ber að bjóða upp skal vera í réttu hlutfalli við hlutdeild viðkomandi ríkis í heildarmagni losunar frá flugrekstri í öllum aðildarríkjum á tilteknu viðmiðunarári, sem er árið 2010 fyrir fyrstu tvö tímabilin. Þetta ákvæði er byggt á þeirri forsendu að losun í bandalagsríkjunum sé reiknuð sem ein heild. Gert er ráð fyrir að hlutdeild aðildarríkjanna hvers um sig verði tilgreind í sérstakri ákvörðun (e. decision). Ákvæðið hefur í för með sér að taka þarf ákvörðun um aðlögun þessa ákvæðis að EES-samningnum hvað varðar hlutfall EES/EFTA-ríkjanna.

Nánari reglur um tilhögun uppboðs hafa verið settar í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar. Mælt er til þess í tilskipuninni að tekjum af uppboði verði varið til aðgerða sem tengjast baráttunni gegn hlýnun jarðar. Til dæmis mætti ráðstafa tekjunum til reksturs kerfisins.

Á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 og á þeim tímabilum sem eftir fara skulu 3% af heildarfjölda losunarheimilda í sambandinu tekin frá og sett í sérstakan varasjóð fyrir flugrekendur sem hefja starfsemi eða auka losun sína um tiltekið magn eftir að fjöldi losunarheimilda fyrir viðkomandi tímabil er ákveðinn. Úthlutun losunarheimilda úr sjóðnum skal vera endurgjaldslaust og byggjast á tilteknum árangursviðmiðum sem skilgreind eru í tilskipuninni. Losunarheimildir sem ekki er úthlutað úr sjóðnum skulu boðnar upp af aðildarríkjum.

Að öðru leyti en að ofan greinir gilda að meginstefnu til sömu eða sambærilegar reglur um þátttöku flugrekstrar í viðskiptakerfinu og eiga við um staðbundinn iðnað sem fellur undir gildissvið tilskipunar 2003/87/EB. Á það m.a. við um eftirlit, skráningu losunarheimilda, skýrslugjöf, vottun upplýsinga og viðurlög við vanefndum.

Vakin skal athygli á því að ýmis atriði varðandi framkvæmd tilskipunar 2008/101/EB hafa enn ekki verið til lykta leidd innan sambandsins. Framkvæmdastjórninni er í mörgum ákvæðum falið vald til að setja nánari reglur, ýmist í formi reglugerða eða ákvarðana. Slíkar reglur, sem varða m.a. framkvæmd uppboðs, vottun upplýsinga og rekstur skráningarkerfis, verða teknar upp í EES-samninginn þegar þar að kemur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gerð er tillaga um að markmiðsgrein laganna sé breytt í samræmi við markmið tilskipunar 2003/87/EB, sbr. 1. gr. tilskipunarinnar. Þannig verði markmið laganna að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á sem kostnaðarhagkvæmastan hátt.

Um 2. gr.

Lagt er til að gildissviði laganna verði breytt þannig að þau nái til þeirrar starfsemi sem fellur undir lögin nú og getið er í I. viðauka, starfsemi sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir frá 1. janúar 2013 og getið er í II. viðauka og flugstarfsemi sem fellur undir viðskiptakerfið frá 1. janúar 2012 og getið er í III. viðauka.

Um 3. gr.

Í þessari grein er lagt til að skilgreiningu á hugtakinu losunarheimild verði breytt og að til viðbótar verði skilgreind fimm ný hugtök.

Lagt er til, vegna væntanlegra breytinga á gildissviði viðskiptakerfisins hvað varðar gróðurhúsalofttegundir sem undir það munu falla, að hugtakið losunarheimild gildi um koldíoxíð-ígildi í stað koldíoxíðs áður. Þá er útskýrt sérstaklega hvað samsvarar einu koldíoxíð-ígildi en það samsvarar einu tonni af koldíoxíði eða því magni annarra gróðurhúsalofttegunda sem hefur sambærilegan hlýnunarmátt (e. global warming potential), sbr. töflu í IV. viðauka.

Þá er bætt við skilgreiningum á *losunarleyfi* í samræmi við ákvæði tilskipunar 2003/87/EB, sbr. 3. gr. d, 5. gr. og 6. gr. tilskipunarinnar og hugtakinu *aðili* í samræmi við 3. gr. g sömu tilskipunar. Loks eru settar inn skilgreiningar á hugtökunum *flugrekstraraðili*, *umsjónarríki* og *tonnkílómetrar* í samræmi við tilskipun 2008/101/EB. Einungis eitt þessara hugtaka, umsjónarríki, er að finna í skilgreingagreini tilskipunarinnar en rétt þótti til hægðarauka að skýra hugtökin í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Lagðar eru til breytingar á 3. mgr. 4. gr. til samræmis við tilskipun 2003/87/EB, sbr. tilskipun 2008/101/EB og tilskipun 2009/29/EB. Í greininni er fjallað um verksvið Umhverfisstofnunar sem hins lögbæra stjórnvalds sem fer með framkvæmd laganna. Til viðbótar þeim verkefnum sem stofnunin hefur þegar með hendi bætast við veiting losunarleyfis, sbr. 5. og 6. gr. tilskipunar 2003/87/EB með síðari breytingum og umsýsla vegna flugstarfsemi sem fellur innan viðskiptakerfisins, svo sem eins og móttaka og yfirferð eftirlitsáætlananna, sbr. 3. gr. g, og úthlutun losunarheimilda, sbr. 3. gr. e í tilskipuninni.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að orðalagi 2. mgr. 6. gr. verði breytt þannig að málsgreinin nái utan um allar losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, þ.e. bæði þær heimildir sem íslenska ríkið úthlutar til atvinnurekstrar á tímabilinu 2008–2012 sem og heimildir viðskiptakerfis ESB sem verður úthlutað eða settar á uppboð í samræmi við tilskipun 2003/87/EB eins og henni hefur verið breytt með tilskipunum 2008/101/EB og 2009/29/EB. Þá er kveðið á um að umhverfiráðherra sé heimilt að setja reglugerð um nánari útfærslu á skráningarkerfinu. Um skráningarkerfi losunarheimilda hafa á vettvangi ESB verið settar fjórar reglugerðir. Tvær þeirra falla úr gildi fyrir 1. janúar 2012 og þarf því ekki að innleiða þær hér á landi. Hinar tvær mun þurfa að innleiða. Þetta eru reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 916/2007 og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 920/2010. Innleiða ber reglugerðirnar orðrétt og er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett um það reglugerð samkvæmt þessari grein.

Þá er 3. mgr. 6. gr. tekin upp og í henni kveðið á um að hver sem uppfyllir sett skilyrði geti átt reikning í skráningarkerfinu. Þannig gerir kerfið ráð fyrir því að ekki einungis þeir sem stunda starfsemi sem losar gróðurhúsalofttegundir geti átt losunarheimildir heldur einnig aðrir aðilar, einstaklingar eða lögaðilar. Heimildirnar er svo hægt að flytja á milli reikninga innan EES. Þeir sem hafa áhuga á að fjárfesta í losunarheimildum, t.d. til að selja síðar, geta

Því gert það og fengið þær skráðar á sinn reikning. Einnig er gert ráð fyrir því að hægt sé að láta ógilda heimildir. Með því er átt við að ekki verði hægt að nýta heimildirnar heldur minnki bara losun sem nemur hinum ógiltu heimildum. Þá er sérstaklega tekið fram í greininni að þessi ákvæði um flutning losunarheimilda og ógildingu taki ekki til þeirra heimilda sem íslenska ríkið úthlutar til staðbundinnar iðnaðarstarfsemi á Íslandi vegna losunar á árunum 2008–2012, en vegna hins svokallaða íslenska ákvæðis við Kýótóbókunina (ákvörðun 14/CP.7) er ekki heimilt að selja eða láta af hendi þær heimildir.

Um 6. gr.

Hér er lagt til að nýrri grein verði bætt við III. kafla laganna, um losunarleyfi atvinnurekstrar. Hér er um að ræða innleiðingu á 4., 5. og 6. gr. tilskipunar 2003/87/EB, sbr. einnig 2009/29/EB.

Samkvæmt 4. gr. tilskipunar 2003/87/EB verður öll staðbundin iðnaðarstarfsemi sem fellur innan gildissviðs tilskipunarinnar, sbr I. viðauka við hana, að hafa losunarleyfi vegna losunar gróðurhúsalofttegunda. Það þýðir að öll sú iðnaðarstarfsemi á Íslandi sem falla mun innan gildissviðs viðskiptakerfisins frá og með 1. janúar 2013 þarf að hafa slíkt losunarleyfi. Losunarleyfið er forsenda þess að hægt sé að sækja um úthlutun losunarheimilda vegna losunar starfseminnar, sbr. ákvæði tilskipunarinnar. Þau fyrirtæki sem ekki hafa losunarleyfi geta því ekki sótt um ókeypis úthlutun losunarheimilda.

Í 2. mgr. greinarinnar er fjallað um umsókn um losunarleyfi og hvaða upplýsingar skuli fylgja henni, sbr. 5. gr. tilskipunarinnar. Í 3. mgr. er svo fjallað um losunarleyfið og hvað það skuli innihalda, sbr. 6. gr. tilskipunarinnar. Í 4. mgr. kemur svo fram að endurskoða ber losunarleyfið á fimm ára fresti hið minnsta en gert er ráð fyrir því að losunarleyfi verði í framtíðinni hluti af starfsleyfi fyrirtækja og endurskoðun þeirra fari fram um leið og endurskoðun starfsleyfa. Þannig er meiningin að forðast eftir megni tvíverknað fyrirtækja hvað varðar umsóknir um leyfi og skil upplýsinga. Loks er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um vöktunaráætlun losunarleyfis og hvaða skilyrði slík áætlun þurfi að uppfylla. Skv. 14. gr. tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB, er gert ráð fyrir því að framkvæmdastjórnin setji fyrir 31. desember 2011 reglugerð um vöktun og skýrsluskil vegna losunar. Skv. 6. gr. tilskipunarinnar ber vöktunaráætlun losunarleyfis að uppfylla þau skilyrði sem þar munu koma fram. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um þetta efni.

Samkvæmt 11. gr. tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB, ber lögbærum stjórnvöldum í aðildarríkjum ESB að birta og skila til framkvæmdastjórnarinnar lista yfir þau fyrirtæki á sínu yfirráðasvæði sem falla innan gildissviðs tilskipunarinnar og þá ókeypis úthlutun losunarheimilda til þeirra samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar. Lögbærum stjórnvöldum í EES/EFTA-ríkjunum ber að birta slíkan lista og skila honum til Eftirlitsstofnunar EFTA sem kemur honum áfram til framkvæmdastjórnar ESB. Það er því mikilvægt að þau íslensku fyrirtæki sem falla innan viðskiptakerfisins frá og með 1. janúar 2013 fái útgefið losunarleyfi í tíma. Í 9. gr. frumvarps þessa er lagt til að sett verði í lög in bráðabirgðaákvæði þess efnis að starfandi atvinnurekstur sem undir lög in fellur vegna losandi starfsemi á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2010, sbr. II. viðauka, skuli sækja um losunarleyfi skv. 6. gr. a í síðasta lagi 30. maí 2011.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um að tveir nýir kaflar, III. kafli A, **Losunarheimildir flugrekstraraðila**, með fimm nýjum greinum, 14. a – 14. e, og III. kafli B, **Gjaldtaka**, bætist við lögin.

Í III. kafli A er fjallað um skyldu flugrekstraraðila til skila á losunarheimildum, úthlutun losunarheimilda, uppboð losunarheimilda og eftirlitsáætlanir, vöktun og skýrslugerð vegna losunar gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi.

Samkvæmt frumvarpinu verður í 14. gr. a kveðið á um gildissvið kaflans. Kaflinn gildir um þá flugrekstraraðila sem falla innan viðskiptakerfisins og heyra undir umsjón íslenska ríkisins samkvæmt reglugerð sem umhverfísráðherra er ætlað að setja. Framkvæmdastjórn ESB er samkvæmt grein 18a tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, ætlað að gefa út lista yfir þá flugrekstraraðila sem heyra undir viðskiptakerfið og hvaða ábyrgðarríki þeir heyra undir og skal listinn uppfærast í febrúar ár hvert. Í ljósi væntanlegrar stækkunar viðskiptakerfisins til EFTA-ríkjanna mun framkvæmdastjórn ESB gefa út nýjan uppfærðan lista yfir flugrekendur og ábyrgðarríki á öllu EES-svæðinu um leið og tilskipun 2008/101/EB hefur verið tekin inn í EES-samninginn. Listinn verður tekinn inn í EES-samninginn og er í greininni gert ráð fyrir að umhverfísráðherra setji í reglugerð hvaða flugrekstraraðilar heyri undir ábyrgð íslenska ríkisins samkvæmt honum. Rétt er þó að taka fram að þótt stefnt sé að því að hafa listann eins námkvæman og hægt er þá mun listinn sem slíkur ekki ákvarða hvaða flugrekstraraðilar falla innan gildissviðs viðskiptakerfisins. Tilskipun 2003/87/EB kveður á um það burtséð frá því hvort viðkomandi er á listanum eður ei.

Í 14. gr. b er fjallað um skyldu flugrekstraraðila til að standa skil á og skila inn losunarheimildum. Skv. 1. mgr. skulu flugrekstraraðilar standa skil á losunarheimildum í samræmi við losun frá viðkomandi flugstarfsemi. Standa skal skil á losunarheimildum fyrir 30. apríl hvert ár vegna undangengins almanaksárs. Þetta þýðir að flugrekstraraðili þarf fyrir 30. apríl ár hvert að eiga losunarheimildir inni á reikningi sínum í skráningarkerfinu sem samsvarar losun frá starfsemi hans árið á undan. Þetta er í samræmi við lið 2a í 12. gr. tilskipunarinnar. Þannig munu flugrekendur þurfa að standa skil á losunarheimildum vegna flugs árið 2012 fyrir 30. apríl 2013 og svo árlega eftir það. Í 2. mgr. er svo kveðið á um að til þess að uppfylla skyldur sínar um skil á losunarheimildum sé flugrekendum heimilt að nota losunarheimildir sem úthlutað hefur verið eða seldar á uppboði samkvæmt tilskipun 2003/87/EB. Flugrekstraraðilum er því heimilt að kaupa heimildir sem úthlutað hefur verið eða boðnar hafa verið upp í viðskiptakerfinu til viðbótar við þær heimildir sem þeir fá úthlutað sjálfir. Aftur á móti er ekki heimilt samkvæmt tilskipuninni að selja þær heimildir sem úthlutað er eða boðnar eru upp vegna flugstarfsemi til annarrar starfsemi innan viðskiptakerfisins. Þannig er t.d. ekki leyfilegt að nota heimildir sem úthlutað er vegna flugstarfsemi til þess að standa skil á heimildum vegna losunar í staðbundinni iðnaðarstarfsemi, svo sem álframleiðslu. Aftur á móti er heimilt að nýta heimildir sem úthlutað er til staðbundins iðnaðar til að standa skil á heimildum vegna losunar frá flugstarfsemi.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. c verður losunarheimildum úthlutað endurgjaldslaust til flugrekstraraðila samkvæmt sérstöku árangursviðmiði sem ráðherra setur í reglugerð. Um er að ræða sameiginlegt árangursviðmið fyrir allt EES-svæðið sem gert er ráð fyrir að framkvæmdastjórn ESB muni gefa út í séstakri ákvörðun, sbr. lið 3(e) í grein 3e í tilskipuninni. Árangursviðmið þetta verður svo í framhaldinu tekið inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar til þess að það öðlist gildi á EES-svæðinu öllu. Að því loknu er gert ráð fyrir að ráðherra setji árangursviðmiðið í reglugerð. Í 2. mgr. 14. gr. c er fjallað um úthlutun losunarheimilda til flugrekenda er hefja flugstarfsemi eftir árið 2010 og þeirra

flugrekenda sem auka starfsemi sína um meira en 18% á ári frá árinu 2010–2015. Úthlutun til þessara aðila skal byggjast á árangursviðmiði sem kveðið er á um í 5. lið greinar 3f í tilskipuninni. Framkvæmdastjórn ESB mun taka ákvörðun um árangursviðmiðið sem síðar verður tekið inn í EES-samninginn og að því loknu er gert ráð fyrir að ráðherra gefi það út í reglugerð. Umsóknir skv. 1. mgr. skulu berast Umhverfisstofnun fyrir 1. júní 2011 og umsóknir skv. 2. mgr. fyrir 30. júní 2015. Samkvæmt 2. lið greinar 3e í tilskipuninni ber aðildarríkjum að skila til framkvæmdastjórnarinnar innkomnum umsóknum um losunarheimildir fyrir árið 2012 þann 30. júní 2011. EFTA-ríkin munu skila viðkomandi umsóknum til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sem framsendir þær til framkvæmdastjórnar ESB. Af þessum sökum er nauðsynlegt að umsóknum verði skilað til Umhverfisstofnunar eigi síðar en 1. júní 2011 svo að stofnunin hafi tíma til að yfirfara umsóknirnar áður en þarf að skila þeim inn til ESA.

Í 14. gr. d er fjallað um uppboð losunarheimilda. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um hve margar losunarheimildir verði boðnar upp af íslenska ríkinu og um tilhögun uppboðsins. Gert er ráð fyrir að 15% þeirra losunarheimilda sem gefnar verða út vegna flugstarfsemi verði boðnar upp. Hlutdeild aðildarríkjanna í hinum uppboðnu heimildum, þ.e. tekjunum af þeim, ræðst af hlutdeild viðkomandi ríkis í losun vegna flugs árið 2010 og er miðað við flug sem tekur af stað frá aðildarríki auk flugs frá ríki utan svæðisins sem lendir í aðildarríki við komu inn á svæðið. Samkvæmt aðlögun við tilskipun 2008/101/EB munu sömu reglur gilda um hlutdeild EFTA-ríkjanna. Þannig mun losun frá öllu flugi sem fellur innan gildissviðs tilskipunarinnar og tók af stað frá íslenskum flugvelli eða kom frá ríki utan EES og lenti við komuna inn í EES fyrst á íslenskum flugvelli árið 2010 teljast til hlutdeildar íslenska ríkisins í losun þess árs. Fram er komin á vettvangi ESB reglugerð um uppboð losunarheimilda, reglugerð (EB) nr. 1031/2010. Í henni er gert ráð fyrir sameiginlegum uppboðsvettvangi innan ESB sem hægt er að segja sig frá með ströngum skilyrðum. Tímastrestur til þess er nú runninn út innan ESB og af 27 ríkjum sambandsins sögðu þrjú, þ.e. Bretland, Þýskaland og Pólland, sig frá hinum sameiginlega uppboðsmarkaði. Reglugerð þessi er nú til skoðunar á vettvangi EFTA-ríkjanna og ljóst að semja þarf um aðlögun við hana. Gert er ráð fyrir að ráðherra geti sett í reglugerð ákvæði um uppboð heimildanna þegar fyrir liggur með hvaða hætti viðkomandi reglugerð verður tekin inn í EES-samninginn.

Í 14. gr. e er fjallað um eftirlitsáætlanir, vöktun og skýrslugerð. Í samræmi við grein 3g í tilskipun 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, ber flugrekstraráðila sem fellur undir ábyrgð íslenska ríkisins að skila inn eftirlitsáætlun til Umhverfisstofnunar og er kveðið á um það í 1. mgr. Í eftirlitsáætlun skal koma fram hvernig vöktun og skýrslugerð um losun koldíoxíðs verður háttáð. Senda ber Umhverfisstofnun áætlunina til staðfestingar í síðasta lagi fjórum mánuðum fyrir upphaf þess árs sem flugrekstraráðili hyggst hefja starfsemi sem fellur undir viðskiptakerfið. Gert er ráð fyrir því að Umhverfisstofnun fari yfir eftirlitsáætlanir í samráði við Flugmálastjórn ef þörf er á. Þannig er ekki fyllilega ljóst við framlagningu frumvarpsins hvort þörf verður á aðstoð Flugmálastjórnar við yfirferð eftirlitsáætlananna, en rétt þótti þó að gera ráð fyrir að svo gæti orðið. Ekki er sérstaklega fjallað um það í lögunum hvernig þessu samráði skuli háttáð og þykir eðlilegast að stofnanirnar komi sér saman um það. Þá er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli staðfesta eftirlitsáætlun innan þriggja mánaða frá því að hún barst, uppfylli hún skilyrði laga og reglugerða þar um. Í 2. mgr. er kveðið á um að flugrekstraráðilar skuli skila til Umhverfisstofnunar skýrslu um losun koldíoxíðs. Skýrslunni skal skila í síðasta lagi 1. júní 2011 fyrir losun ársins 2012 og svo 31. mars ár hvert eftir það. Skýrslan skal vottuð af til þess bærum aðila, sbr. 3. mgr. Hafi skýrsla ekki verið vottuð eins og ber að gera skal Umhverfisstofnun

koma í veg fyrir hvers konar aðgerðir á reikningi viðkomandi flugrekstraraðila í skráningar-kerfinu þar til úr því hefur verið bætt. Í 3. mgr. segir svo að ráðherra setji reglugerð með nánari ákvæðum um efni og form eftirlitsáætlaða, uppfærslu þeirra og reglulega skoðun, sem og efni og form losunarskýrsla. Í reglugerðinni skal kveðið á um að skýrsla um losun koldí-oxíðs sé vottuð af til þess bærnum aðila. Gert er ráð fyrir því að komið verði á kerfi gagn- kvæmrar viðurkenningar á vottun þannig að vottun annars staðar á Evrópska efnahags- svæðinu sem er í samræmi við kröfur tilskipunarinnar verði tekin gild hér á landi og öfugt.

Í III. kafla B er kveðið á um heimild til gjaldtöku. Gert er ráð fyrir því að ráðherra setji, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir þá umsýslu stofnunarinnar sem talin er upp í ákvæðinu. Um er að ræða heimild til innheimtu þjónustugjalda sem skulu lúta þeim reglum er almennt gilda um slík gjöld.

Um 8. gr.

Lagðar eru til þær breytingar á 1. mgr. 15. gr. að ekki sé einungis talað um atvinnurekstur heldur einnig flugrekstraraðila þegar fjallað er um stjórnvaldssektir vegna skorts á skilum á losunarheimildum. Þá er til samræmis við 3. lið 16. gr. tilskipunarinnar kveðið á um að upphæð stjórnvaldssektar skuli nema sem samsvarar 100 evrum á dag vegna hvernar los- unarheimildar sem upp á vantar. Stjórnvaldssektir þessar skulu renna í ríkissjóð. Rétt er að taka fram að greiðsla stjórnvaldssektar leysir atvinnurekstur og flugrekstraraðila ekki undan skyldu til að skila inn losunarheimildum til samræmis við losun undanfarins almanaksárs. Þá er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að leggja dagsektir á atvinnurekstur og flug- rekstraraðila að upphæð allt að 100.000 kr. á dag ef atvinnurekstur sinnir ekki skilum á skýrslu skv. 13. gr. eða flugrekstraraðili sinnir ekki skyldu um skil á skýrslu skv. 14. gr. e. Hér er um að ræða ákvæði sem er í núgildandi lögum hvað varðar atvinnurekstur en ákvæði um flugrekstraraðila er bætt við til samræmis við 7. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að fjögur ákvæði til bráðabirgða bætist við lögin. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu eru fram undan miklar breytingar á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þegar flugstarfsemi bætist við gildis- svið viðskiptakerfisins 1. janúar 2013, sbr. tilskipun 2008/101/EB, mun það í fyrsta sinn hafa veruleg áhrif hér á landi. Enn meiri verða áhrifin þegar ný iðnaðarstarfsemi og fleiri gróður- húsaloftegundir bætast við gildissviðið 1. janúar 2013, sbr. tilskipun 2009/29/EB, auk þess sem þá mun einnig falla undir viðskiptakerfið sú starfsemi á Íslandi sem sérstaklega var undanþegin á tímabilinu 2008–2012 með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007. Auk þess að víkka út gildissvið viðskiptakerfisins mun kerfið sjálft taka miklum breytingum og verða mun miðstýrðara en áður. Þannig munu ríkin ekki úthluta losunar- heimildum til starfsemi innan sinna vébanda heldur mun úthlutun losunarheimilda byggjast á sérstökum árangursviðmiðum sem ákveðin verða miðlægt og verða þau sömu fyrir svæðið allt. Af þessum sökum er það mat stjórnvalda sem og hagsmunaaðila að mikið sé í húfi fyrir Ísland að vera með strax frá upphafi hvað varðar umsóknir og úthlutun þannig að íslensk fyrirtæki sitji við sama borð og samkeppnisaðilar þeirra innan EES-svæðisins. Aftur á móti er ljóst að mikill hraði er í lagasetningu og framkvæmd þessara breytinga innan ESB og aðildarríkin eiga fullt í fangi með að ljúka nauðsynlegum undirbúningi til þess að verða tilbúin fyrir breytingarnar sem verða 2012 og 2013. Fyrir EES/EFTA-ríkin er tíminn enn knappari þar sem þau þurfa auk þess að semja sérstaklega um upptöku viðkomandi gerða í EES-samninginn. Þess má geta að það tók á annað ár að semja um upptöku tilskipunar

2008/101/EB í EES-samninginn og lauk þeim samningum í september 2010. Málið hefur svo tafast á vettvangi ESB en tilskipunin verður væntanlega tekin inn í EES-samninginn í byrjun apríl 2011. Því er svo komið að nú þegar fyrir liggur að leiða í lög ákvæði tilskipunar 2008/101/EB og hluta (ákvæði um losunarleyfi) tilskipunar 2009/29/EB eru ákveðnir tímafrestrir vegna undirbúnings ýmist liðnir eða u.þ.b. að líða. Af þessum sökum er gert ráð fyrir fjórum bráðabirgðaákvæðum í frumvarpi þessu. Þau eru:

1. Ákvæði um frest til starfandi atvinnurekstrar sem undir löginn fellur til að sækja um losunarleyfi til 30. maí 2011. Eins og fram kemur í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins er slíkt losunarleyfi forsenda þess að geta sótt um og fengið úthlutað ókeypis losunarheimildum vegna tímabilsins 2013–2020.
2. Ákvæði um heimild til handa ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um undanþágu frá ákvæðum 1. og 2. mgr. 14. gr. e um skil á eftirlitsáætlun sem eru forsenda þess að flugrekstraraðili geti fengið úthlutað ókeypis losunarheimildum í samræmi við tilskipunina. Tryggja þarf að þeir flugrekstraraðilar sem ekki hafa tekið þátt í undirbúningi vegna tilskipunarinnar með því að skila inn eftirlitsáætlun og safna gögnum árið 2010 geti komið sínum gögnum að og sótt um losunarheimildir til úthlutunar. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð er kveður á um það.
3. Ákvæði um að flugrekstraraðili, sem fyrir stækkun kerfisins til EFTA-ríkjanna heyrir undir ábyrgð annars EES-ríkis en mun heyra undir ábyrgð Íslands eftir stækkun, þurfi ekki að skila nýrri eftirlitsáætlun til Umhverfisstofnunar heldur muni stofnunin taka gilda staðfestingu lögbærs yfirvalds í því ríki sem viðkomandi flugrekstraraðili heyrði undir fyrir stækkun. Einnig er í ákvæðinu kveðið á um að hafi flugrekstraraðili skilað inn eftirlitsáætlun til lögbærs stjórnvalds innan annars EES-ríkis fyrir árið 2010 skuli skýrslu um losun þess árs skilað til sama stjórnvalds. Þannig er gert ráð fyrir að flutningur flugrekstraraðila frá einu ábyrgðarríki til annars muni ekki eiga sér stað fyrr en skýrsluskilum vegna ársins 2010 verði lokið.
4. Ákvæði um að þrátt fyrir skilgreiningu laganna á losunarheimild skuli losunarheimild í skilningi laga þessara fram til 31. desember 2012 teljast vera heimild til losunar koldíoxíðs. Ein losunarheimild jafngildi því heimild til losunar einu tonni af koldíoxíði á ári þar sem það er ekki fyrr en 1. janúar 2013 sem viðskiptakerfið mun ná til fleiri gróðurhúsalofttegunda en koldíoxíðs.

Um 10. gr.

Með greininni er fjórum viðaukum bætt við löginn.

Um 11. gr.

Í greininni eru taldar upp þær gerðir sem frumvarpi þessu er ætlað að innleiða.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda (viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir).

Tilgangur frumvarpsins er að leiða í íslenskan rétt reglur um viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB, tilskipun 2008/101/EB og ákvæði í tilskipun 2009/29/EB. Í samræmi við það er í frumvarpinu lögð til útvíkkun á gildissviði laganna þannig að frá 1. janúar 2012 nái þau einnig til flugstarfsemi sem getið er í III. viðauka og að frá 1. janúar 2013 taki þau sömuleiðis til atvinnustarfsemi sem getið er í II. viðauka. Lagðar eru til breytingar á ákvæðum laganna um skráningarkerfið um heimildir Íslands til losunar gróðurhúsalofttegunda þannig að kerfið taki einnig til atvinnurekstrar sem getið er í áður nefndum viðaukum, og annarra aðila að uppfylltum tilteknum skilyrðum, og mælt fyrir um heimildir aðila til að stofna reikning í kerfinu og eiga viðskipti með losunarheimildir. Einnig er mælt fyrir um skyldu rekstraraðila sem stunda starfsemi sem getið er í II. viðauka til að hafa losunarleyfi, ásamt bráðabirgðaákvæði sem skyldar viðkomandi til að sækja um losunarleyfi í síðasta lagi 30. maí 2011. Lagt er til að í löginn verði bætt nýjum kafla um losunarheimildir flugrekstraraðila. Í samræmi við tilskipun 2008/101/EB er í frumvarpinu lagt til að íslenska ríkið skuli á hverju ári frá árinu 2012 bjóða upp losunarheimildir flugrekstrar í samræmi við heimildir sínar samkvæmt EES-samningnum. Auk þess eru lagðar til ýmsar breytingar sem m.a. lúta að hlutverki Umhverfisstofnunar við framkvæmd laganna og gjaldtöku. Að lokum er lögð til útvíkkun á sektarákvæðum laganna og sektir hækkaðar. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að auk þess að fella fleiri tegundir starfsemi undir kerfið feli þessar breytingar í sér að öll ákvarðanatataka innan kerfisins verður miðlægari. Þannig verði einn sameiginlegur pottur losunarheimilda fyrir allt svæðið og ákvarðanir um úthlutun munu byggjast á árangursviðmiðum sem verða þau sömu fyrir allt svæðið.

Ísland er aðili að loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Kýótó-bókuninni við hann. Ísland er einnig bundið af ýmsum reglum Evrópusambandsins á sviði loftslagsmála. Þar ber fyrst að nefna að í október 2007 varð tilskipun 2003/87/EB hluti af EES-samningnum. Nær engin staðbundin starfsemi hér á landi hefur þó til þessa fallið undir gildissvið viðskiptakerfisins og hefur það því ekki verið innleitt að fullu í íslenska löggjöf. Engu að síður er fyrirséð að kerfið mun hafa talsverð áhrif á Íslandi á næstu árum því að samkvæmt tilskipun 2008/101/EB mun flugstarfsemi heyra undir kerfið frá árinu 2012 og ýmis önnur atvinnustarfsemi frá árinu 2013. Nýverið heimilaði Alþingi ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella tilskipun 2008/101/EB og ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2009/450/EB, um ítarlega túlkun á flugstarfseminni, inn í EES-samninginn. Í skýrslu verkefnisstjórnar um gerð aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum sem út kom í október 2010 kemur fram að að því gerðu megi búast við að viðskiptakerfið muni ná yfir meira en 40% losunar gróðurhúsalofttegunda á Íslandi innan fárra ára.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun fari áfram með framkvæmd laganna, þ.m.t. bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda, rekstur skráningarkerfis, leyfisveitingar og eftirlit með losun koldíoxíðs frá þeim atvinnurekstri sem undir löginn fellur og úthlutun losunarheimilda til flugrekstraraðila. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að sam-

kvæmt óbirtum bráðabirgðalista framkvæmdastjórnar ESB munu yfir 160 flugrekendur falla undir ábyrgð Íslands. Framkvæmdin verður því umfangsmeiri en áður og ný verkefni munu bæstast við vegna leyfisveitinga og eftirlits með flugrekstraraðilum og fyrirtækjum í öðrum atvinnurekstri auk þess sem koma þarf á fót og reka nýtt skráningarkerfi samhliða eldra kerfinu sem sett var upp á grundvelli Kýótó-bókunarinnar því ekki er talinn möguleiki á að samnýta kerfin. Mun stofnunin því þurfa að koma upp nauðsynlegum tölvubúnaði, bæði vél- og hugbúnaði, til að halda utan um nýtt skráningarkerfi og sjá um viðhald þess og rekstur. Verður um að ræða gagnvirkan búnað sem veitir svipaða þjónustu og banki þar sem einstaklingar og fyrirtæki geta átt viðskipti með losunarkvóta og mun kerfið sjá um allar færslur og uppgjör. Umhverfissráðuneytið áætlað stofnkostnað við kerfið 20 m.kr. og að aukin verkefni Umhverfisstofnunar kalli á 3,5 ný stöðugildi vegna rekstrar og eftirlits með tölvukerfi, umsjónar með bókhaldi yfir losun gróðurhúsalofttegunda, eftirlits með atvinnurekstri, gerðar eftirlitsáætlana, vöktunar og skýrslugerða. Árlegur kostnaður vegna þessa er áætlaður 42 m.kr., þar af 15 m.kr. vegna tölvurekstrar. Þá er áætlað að kostnaður stofnunarinnar við framkvæmd þeirra þátta sem henni verður heimilt að taka þjónustugjald fyrir verði um 4 m.kr. á ári.

Gert er ráð fyrir að árlega verði 85% losunarheimilda í Evrópusambandinu sem gefnar verða út vegna flugstarfsemi úthlutað endurgjaldslaust til flugrekstraraðila í samræmi við árangursmarkmið en 15% boðnar upp. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að eftir árið 2020 kunní hlutfall uppboðinna losunarheimilda að aukast við almenna endurskoðun tilskipunarinnar. Hlutdeild aðildarríkis í tekjum af uppboðunum mun ráðast af því hver hlutdeild þess í losun vegna flugs var á árinu 2010. Hlutdeildin miðast við flug sem tók af stað frá viðkomandi aðildarríki auk flugs frá ríki utan svæðisins sem lenti í aðildarríkinu við komu inn á svæðið. Gert er ráð fyrir að hlutdeild aðildarríkjanna hvers um sig verði tilgreind í sérstakri ákvörðun. Óvíst er hversu miklar tekjur íslenska ríkisins af uppboðunum verða. Kostnaður við uppboðin er talinn óverulegur, eða sem svarar 1–3 mannmánuðum hverju sinni. Gert er ráð fyrir að tekurnar að frádrögnum kostnaði við uppboðin renni í ríkissjóð en mælt er til þess í tilskipuninni að tekjum af uppboði verði varið til aðgerða sem tengjast baráttunni gegn hlýnun jarðar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir því að árleg útgjöld ríkissjóðs aukist um 46 m.kr., auk 20 m.kr. stofnkostnaðar á árinu 2012. Á móti aukast ríkistekjur af þjónustugjöldum um 4 m.kr. Einnig munu falla til tekjur af uppboðum á losunarheimildum flugrekstrar en óvíst er hversu miklar þær verða. Í gildandi útgjaldaramma umhverfissráðuneytis eru 30 m.kr. sem sérstaklega voru veittar í fjárlögum 2006 og 2008 til að byggja upp og reka skráningarkerfi og halda bókhald um heimildir Íslands til losunar gróðurhúsalofttegunda í samræmi við ákvæði Kýótó-bókunarinnar og setja upp svokallaða landsskrifstofu um loftslagsvæna þróunaraðstoð. Eins og áður hefur komið fram verður ekki hægt að samnýta þetta eldra skráningarkerfi sem rekið verður áfram með hinu nýja en málefni um landsskrifstofu um loftslagsvæna þróunaraðstoð eru í skoðun hjá umhverfissráðuneyti. Ekki er gert ráð fyrir framangreindum viðbótarútgjöldum í gildandi fjárlögum þar sem settur er bindandi útgjalda-rammi á nafnvirði fyrir ríkið í heild næstu tvö árin.