

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um loftslagsmál.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Glóeyju Finnsdóttur og Huga Ólafsson frá umhverfisráðuneytinu, Hrafnhildi Bragadóttur, Hildu Guðnýju Svavarsdóttur og Kristján Geirsson frá Umhverfisstofnun, Jóhönnu Helgu Halldórsdóttur og Svein V. Ólafsson frá Flugmálastjórn, Einar Einarsson og Marteinn Jónsson frá Steinull hf., Björn Ármann Ólafsson og Björn B. Jónsson frá Félagi skógarbænda á Austurlandi, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Bryndísi Skúladóttur frá Samtökum iðnaðarins, Þorstein Víglundsson frá Samáli, Rafn Jónsson og Almar Sigurjónsson frá Félagi íslenskra fiskmjölsframleiðenda og Trausta Fannar Valsson, lektor við Háskóla Íslands. Umsagnir bárust frá Félagi skógarbænda á Austurlandi, Félagi skógareigenda á Suðurlandi, Fjármálaeftirlitinu, Fljótsdalshéraði, Fljótsdalshreppi, Flugmálastjórn Íslands, ISAVIA ohf., Landssamtökum skógareigenda, Náttúruverndarsamtökum Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samáli, Félagi íslenskra fiskmjölsframleiðenda, Steinull hf., Umhverfisstofnun og Veðurstofu Íslands.

Meiri hlutinn vill í upphafi áréttta að hér er um að ræða afar viðfangsmikið frumvarp þar sem miklir hagsmunir eru í húfi. Frumvarpinu var vísað til nefndar eftir 1. umræðu 27. apríl sl. og í ljósi þess hefur nefndin haft takmarkaðan tíma til þess að fjalla um málið en tilskipun 2009/29/EB og fylgigerðir hennar verða væntanlega teknar upp í EES-samninginn á næstu mánuðum. Að mati meiri hlutans er því nauðsynlegt að hraða afgreiðslu frumvarpsins og innleiða reglurnar í íslenskan rétt eins fljótt og verða má.

Tilgangur frumvarpsins er tvíþættur. Annars vegar er lagt til að sett verði heildarlöggjöf á sviði loftslagsmála í þeim tilgangi að gefa þeim tilhlýðilegan gaum sem sjálfstæðum málaflökki meðal umhverfismála. Hins vegar er lagt til að innleiddar verði reglur um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem eru hluti af EES-samningnum. Frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi lög nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda. Fram komu þau sjónarmið að réttara væri að um viðskiptakerfið giltu sérstök lög. Eðlilegra væri að viðskiptakerfið og breytingar á því fengju að þróast eftir samevrópskum reglum en almenn ákvæði yrðu í sérstakri löggjöf. Meiri hlutinn bendir á að loftslagsmál hafa verið ört vaxandi málaflökkur hin síðustu ár. Ýmsar reglur hafa nú þegar verið teknar upp í íslenska löggjöf á því sviði, án þess þó að til sé heildarlöggjöf um málaflökkinn. Reglur EES-samningsins um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir eru stór þáttur af þessari löggjöf. Það er mat meiri hlutans að mikilvægt sé og í raun löngu tímabært að loftslagsmálum sé mörkuð viðeigandi stefna með heildarlöggjöf eins og hér er lagt til.

Yfirvöld.

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk stjórnvalda. Fram kemur í 1. mgr. 4. gr. að Umhverfisstofnun fer með framkvæmd laganna og er lögbært stjórnvald vegna viðskipta-

kerfis ESB með losunarheimildir. Jafnframt er stofnunin landstjórnandi vegna skráningar-kerfis íslenska ríkisins, sbr. 22. gr. Stjórnvaldsákvæðanir Umhverfisstofnunar skv. 8. gr. eru kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en aðrar stjórnvaldsákvæðanir stofnunarinnar samkvæmt lögum og reglugerðum sem settar eru með stoð í þeim eru kærnanlegar til ráðherra. Meiri hlutinn bendir á að hér er um að ræða frávik frá þeirri meginreglu laganna að stjórnvaldsákvæðanir sem þau kveða á um sé hægt að kæra til ráðherra. Í ljósi þeirra tengsla sem eru á milli losunarleyfa og starfsleyfa fyrirtækja tekur meiri hlutinn undir að eðlilegt sé að sama stjórnvald fjalli um stjórnsýslukæru er varða þau. Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram nokkur gagnrýni á það fyrirkomulag sem kveðið er á um í frumvarpinu. Að hennar mati væri æskilegra að aðeins verði eitt kærustjórnvald, þ.e. úrskurðarnefndin, þar sem annað fyrirkomulag gæti skapað nokkra réttaróvissu í þessum efnunum. Á hinn bóginn kom einnig fram gagnrýni frá öðrum umsagnaraðilum um að mjög langan tíma taki að fá úrskurði frá opinberum úrskurðarnefndum. Úrskurðarnefnd í umhverfis- og auðlindamálum var sett á fót með lögum nr. 130/2011, en lögin öðluðust gildi 1. janúar 2012. Í 2. mgr. 4. gr. laganna kemur fram að kærufrestur er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina. Það á þó ekki við ef mælt er fyrir um annan kærufrest í þeim lögum sem kærnanleg ákvörðun byggist á. Sé um að ræða ákvæðanir sem sæta opinberri birtingu telst kærufrestur frá birtingu ákvörðunar. Meiri hlutinn kynnti sér í þessu sambandi álit umboðsmanns Alþingis vegna athugunar á afgreiðslutíma 48 sjálfstæðra stjórnsýslu- og úrskurðarnefnda, mál nr. 4193/2004. Helstu niðurstöður athugunar umboðsmanns Alþingis voru að nefndir með lögmæltan afgreiðslutíma og nefndir með reglur um afgreiðslutíma afgreiði tæplega helming mála innan tilskilins frests og vísendingar eru um að afgreiðslutíminn sé að lengjast. Samkvæmt upplýsingum sem nefndinni bárust lá fyrir mikill fjöldi mála hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála sem úrskurðarnefndin er enn að vinna að. Eins er stutt síðan úrskurðarnefndin tók til starfa. Það er mat meiri hlutans að meiri reynsla þurfi að komast á starfsemi úrskurðarnefndarinnar áður en bætt verður við hana fleiri málaflokkum. Meiri hlutinn bendir þó á að virða beri reglur stjórnsýslulaga um málshraða, sbr. 9. gr. þeirra laga. Meiri hlutinn tekur jafnframt undir nefndarálit meiri hluta umhverfisnefndar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins og frumvarp til laga um úrskurðarnefnd auðlindamála (þskj. 1614), þar sem áhersla er lögð á að gangskör verði gerð að því að ljúka málsmeðferð í úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og hugað verði að sérstakri fjárveitingu í því skyni. Nefndin fékk einnig þær upplýsingar að vinna væri í gangi á vegum forsætisráðuneytisins um mótun stefnu hjá þeim úrskurðarnefndum sem til staðar eru. Í ljósi þeirra hagsmuna sem eru uppi, meginreglna stjórnsýslulaga og þeirra sérreglna sem gilda um störf úrskurðarnefnda telur meiri hlutinn rétt að hvetja til að þeirri vinnu verði hraðað eins og kostur er.

Nokkur gagnrýni kom frá umsagnaraðilum um að kærufrestur vegna ákvæðana Umhverfisstofnunar sé hafður skemmri en venja er samkvæmt almennum stjórnsýslureglum eða tvær vikur. Hér vísast t.d. til ákvæðana um úthlutun losunarheimilda, sbr. 2. mgr. 12. gr., og ákvæðana um gerð áætlunar um losun í þeim tilfellum þar sem ekki hefur verið skilað inn skýrslu um losun eða skilað hefur verið inn ófullnægjandi skýrslu, sbr. 3. mgr. 12. gr. Það valdi því að þeir sem lúti ákvörðunum stofnunarinnar hafi skamman frest til að bregðast við þeim. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi benda á að þær ákvæðanir sem hafa þennan stutta kærufrest eru þess eðlis að Umhverfisstofnun þarf að hlíta þeim þrönga tímaramma sem kveðið er á um í reglum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Viðskiptakerfið er samevrópskt kerfi. Gert er ráð fyrir því að tiltekna upplýsingar berist frá öllum ríkjum Evr-

ópska efnahagssvæðisins á sama tíma og tilteknar skyldur séu uppfylltar af öllum fyrirtækjum um á svæðinu á sama tíma. Einnig bendir meiri hlutinn á að vert sé að hafa í huga að þessar ákvarðanir snerta oft mikla fjárhagslega hagsmuni fyrirtækja og annarra sem í hlut eiga og er mikilvægt að þau geti sem fyrst fengið skorið úr ágreiningi. Meiri hlutinn áréttar einnig að mikilvægt er að sérstaklega sé gætt að andmælarétti skv. 13. gr. stjórnsýslulaga í þeim tilvikum sem ákvarðanir geta verið íþyngjandi.

Losun gróðurhúsalofttegunda frá staðbundnum iðnaði og orkuframleiðslu.

IV. kafli frumvarpsins gildir um þá rekstraraðila sem stunda starfsemi sem getið er um í I. viðauka við frumvarpið og heyrar þar með undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir.

Í 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um losunarleyfi rekstraraðila en gerð er krafa um að rekstraraðili sem stundar staðbundna starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna hafi losunarleyfi, sbr. 1. mgr. 8. gr. Sækja ber um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar sem gefur út losunarleyfi að því gefnu að allar tilskildar upplýsingar sem fram koma í 8. gr. séu til staðar. Fram kemur í 8. mgr. 8. gr. að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð m.a. um niðurfellingu losunarleyfis. Í umsögn Umhverfisstofnunar komu fram ábendingar um að betur færi á því að tilgreind væri í lögnum skýr heimild stofnunarinnar til að fella niður eða afturkalla losunarleyfi þegar forsendur þess bresta eða starfsemi er hætt. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og leggur til breytingu á 6. mgr. 8. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um skilyrði úthlutunar endurgjaldslausra losunarheimilda til rekstraraðila. Endurgjaldslausum losunarheimildum verður úthlutað til rekstraraðila vegna viðskiptatímabilsins 1. janúar 2013 til 31. desember 2020, sbr. 1. mgr. 10. gr. Úthlutun samkvæmt þeirri málsgrein skal byggjast á sögulegri starfsemi starfsstöðvarhluta sem skal margfölduð með árangursviðmiði staðbundinnar starfsemi fyrir viðkomandi starfsstöðvarhluta, sbr. þó leiðréttingarstuðla skv. 5. og 8. mgr. Skv. 3. mgr. 10. gr. skal ákvarða sögulega starfsemi skv. 1. mgr. út frá starfsemi á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2008 eða tímabilinu 1. janúar 2009 til 31. desember 2010, eftir því á hvoru tímabilinu starfsemin var meiri. Úthlutun skv. 1. mgr. skal margfölduð með leiðréttingarstuðli kolefnisleka sem skal vera 0,8 árið 2013 og minnka jöfnum skrefum niður í 0,3 árið 2020. Hjá umsagnaraðilum kom fram sú gagnrýni að skilyrði úthlutunar endurgjaldslausra losunarheimilda sem kveðið er á um í ákvæðinu legðu verulegar kvaðir á fyrirtæki sem undir það falla og var Steinullarverksmiðjan á Sauðárkróki sérstaklega nefnd í því sambandi. Fram kom í máli gesta að Steinullarverksmiðjan noti að langmestu leyti raforku sem ekki er framleidd með brennslu jarðefnaeldsneytis til framleiðslunnar og hlutfallslega miklu meiri raforku en flestir eða allir aðrir framleiðendur. Svipaðar verksmiðjur í Evrópu noti raforku sem að hluta til er framleidd úr jarðefnaeldsneyti. Þetta muni hafa í för með sér að Steinullarverksmiðjan verði að afla sér losunarheimilda á markaði næstu árin þar sem orkugjafi fyrirtækisins veldur nær engri losun gróðurhúsalofttegunda og vandséð hvar draga eigi úr losun. Frekar ætti að miða við rauntölur íslenskra raforkuvera þegar frádráttarliðir vegna losunar gróðurhúsalofttegunda við rafmagnsframleiðsluna eru reiknaðir. Nefndin ræddi þessi mál sérstaklega. Hún fékk þær upplýsingar að viðskiptakerfið byggist á því að úthlutunarreglur séu alfarið samræmdar í ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins og starfsstöðvar eigi að sitja við sama borð í samkeppnislegu tilliti. Meiri hlutinn vill einnig áréttar að það er skýrt að ef íslensk stjórnvöld ætla að innleiða reglur um viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir þá verður íslenska ríkið, eins og önnur ríki, að hlíta þeim reglum sem settar hafa verið, ekki er hægt að gera undanþágu hvað íslensk stjórnvöld varðar. Meiri hlutinn bendir á í þessu sambandi ákvæði um bann við

ríkisstyrkjum, sbr. 61. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Sá leiðréttingarstuðull sem kveðið er á um í 5. mgr. 10. gr. er hinn sami fyrir alla Evrópu. Meiri hlutinn áréttar þó að í tilfalli Steinullarverksmiðjunnar er hann óhagkvæmur þar sem verksmiðjan er rafvædd og kolefnislosun af henni frekar lítil. Verksmiðjan fær því ekki að njóta þess og hefur meiri hlutinn fullan skilning á þeim aðstæðum sem eru í þessu tilviki. Meiri hlutinn hvetur til þess að umhverfisráðuneytið skoði þessi mál sérstaklega með hliðsjón af 14. gr. er kveður á um sérreglur fyrir tilteknar starfsstöðvar.

Í 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um vöktun og upplýsingagjöf rekstraraðila. Í 1.–3. mgr. eru ákvæði um skyldu rekstraraðila til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sinni í samræmi við vöktunaráætlun og árlega skýrslugjöf um losunina til Umhverfisstofnunar. Skýrslugjöfin er forsenda þess að unnt sé að ákvarða fjölda losunarheimilda sem rekstraraðili skal standa skil á vegna viðkomandi árs. Fram kemur í 4. mgr. 13. gr. að skili rekstraraðili ekki skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda eða ef hún er ófullnægjandi eða ekki vottuð þá hefur Umhverfisstofnun heimild til að áætla losun viðkomandi rekstraraðila á undangengnu almanaksári. Við meðferð málsins komu fram þær ábendingar að rétt væri að Umhverfisstofnun hefði í þessu samhengi heimild til að áætla losun miðað við mestu mögulegu losun í viðkomandi starfsemi. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og áréttar mikilvægi þess að rekstraraðili taki fulla ábyrgð á skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda. Leggur meiri hlutinn fram tillögu um breytingar á ákvæði 3. mgr. 13. gr. í þessu skyni.

Sérreglur fyrir tilteknar starfsstöðvar.

Í 14. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem heimilar ríkjum, að höfðu samráði við viðkomandi rekstraraðila, að undanskilja starfsstöðvar viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem annars ættu undir það að falla, að uppfylltum ströngum skilyrðum. Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. er gert ráð fyrir því að þær starfsstöðvar sem undanþegnar verða gildissviði viðskiptakerfisins samkvæmt ákvæðinu skuli í staðinn greiða svokallað losunargjald. Gjald fyrir hvert tonn losunar skal jafngilda meðalverði losunarheimilda á Evrópska efnahagssvæðinu eins og það er á árstímabili sem lýkur 31. ágúst árið áður en hin gjaldskylda losun á sér stað. Með þessu er Alþingi veitt svigrúm til að ákvarða fjárhæðina hverju sinni. Fram kemur í athugasemdum við ákvæðið að nauðsynlegt sé að kveða á um upphæð losunargjaldsins í lögum þar sem það hefur öll einkenni skatts. Meiri hlutinn bendir á að í 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum breytt eða hann afnuminn. Efni 1. mgr. 77. gr. er nátengt fyrri málslið 40. gr. stjórnarskrárinnar, sem kveður á um að engan skatt megi á leggja né breyta né taka af nema með lögum. Það er mat meiri hlutans að ákvæðið uppfylli lagaáskilnað 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar en til nánari skýrleika leggur meiri hlutinn til að við 3. málsl. 3. mgr. 14. gr. bætist að gjaldið skuli vera ákveðið með lögum.

Meiri hlutinn telur einnig rétt að jafnræði ríki með þeim fyrirtækjum sem falla undir 14. gr. frumvarpsins og þeim fyrirtækjum sem falla undir viðskiptakerfi ESB hvað varðar þann rétt að flytja losunarheimildir sínar á milli ára. Leggur meiri hlutinn til breytingu þessu að lútandi á 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Fram kemur í 5. mgr. 14. gr. frumvarpsins að rekstraraðilar sem óska þess að starfsstöðvar þeirra verði undanskildar gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, sbr. 1. mgr., skulu eigi síðar en 15. júní 2012 senda umsókn þess efnis til Umhverfisstofnunar. Jafnframt kemur fram að Umhverfisstofnun skuli afgreiða slíka umsókn eigi síðar en 1. júlí 2012. Meiri

hlutinn bendir á að í ljósi þess hve skammt er til 15. júní sé rétt að breyta þessum tímafrestum til þess að gefa rekstraraðilum svigrúm til þess að ljúka við gerð umsókna.

Loftslagssjóður.

Í IX. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um loftslagssjóð. Sjóðurinn á að hafa það hlutverk að styðja við verkefni sem stuðlað geta að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda hér á landi, aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga og aukinni þekkingu almennings á loftslagsbreytingum af mannavöldum og mögulegum aðgerðum til að sporna við þeim. Gert er ráð fyrir því að allar tekjur íslenska ríkisins af flugstarfsemi í viðskiptakerfinu og í það minnsta helmingur tekna af staðbundnum iðnaði í kerfinu renni í sjóðinn. Í tilskipunum 2008/101/EB og 2009/29/EB er kveðið á um skyldu til að verja tekjum af viðskiptakerfi ESB til loftslagsvænna verkefna. Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 6/2011 eru íslensk stjórnvöld skuldbundin af ákvæði tilskipunar 2008/11/EB þar sem kveðið er á um skyldu til að verja tekjum af viðskiptakerfi ESB til loftslagsvænna verkefna. Meiri hlutinn bendir á að íslensk stjórnvöld eru þó ekki lagalega bundin af þessu ákvæði þar sem ráðstöfun ríkistekna fellur ekki undir gildissvið EES-samningsins nema sérstaklega sé um það samið. Jafnframt bendir meiri hlutinn á að mörkun ríkistekna bindur hendur fjárveitingavaldsins og skerðir þar með fjárstjórnarvald Alþingis. Engu síður tekur meiri hlutinn undir þau sjónarmið frumvarpsins að eðlilegt sé að tekjum sem skapast af skyldu fyrirtækja til að standa skil á losunarheimildum vegna losunar sinnar á gróðurhúsalofttegundum verði ráðstafað til verkefna sem sporna við þeim vanda sem loftslagsbreytingar af mannavöldum eru. Meiri hlutinn áréttar að sömu sjónarmið eru í gildi í Evrópu hvað þetta varðar.

Í 31. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra skipi loftslagssjóði fjögurra manna stjórn til tveggja ára í senn. Gert er ráð fyrir því að formaður og einn stjórnarmaður séu skipaðir af ráðherra án tilnefningar en hinir séu annars vegar tilnefndir af umhverfisverndarsamtökum og hins vegar af Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Þessi skipan er í samræmi við þær tegundir styrkja sem lagðar eru til í 29. gr. frumvarpsins. Fram kom hjá nokkrum umsagnaraðilum að í ljósi þeirra verkefna sem sjóðnum er ætlað að styrkja væri eðlilegt að einn stjórnarmaður væri tilnefndur af samtökum þeirra sem stunda ræktun, svo sem skógrækt eða landgræðslu. Með tilliti til þessara sjónarmiða leggur meiri hlutinn til að annar þeirra stjórnarmanna sem ráðherra skipar hafi sérþekkingu á sviði landgræðslu, skógræktar og endurheimtar votlendis.

Gert er ráð fyrir því í 29. gr. frumvarpsins að hlutverk loftslagssjóðs skuli vera þríþætt. Í fyrsta lagi eigi hann að styrkja þróunarstarf og rannsóknir á sviði loftslagsvænnar tækniþróunar og nýsköpunar hér á landi. Í annan stað á sjóðurinn að styrkja verkefni er lúta að kynningu og fræðslu á áhrifum loftslagsbreytinga og hlutverki almennings, stofnana og fyrirtækja í að sporna við loftslagsbreytingum og aðlagast þeim. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið umsagnaraðila að rétt sé að bæta hér við rannsóknarverkefnum sem hafa sama tilgang. Í þriðja lagi er sjóðnum ætlað að styrkja verkefni sem stuðla að endurheimt votlendis og verkefni sem stuðla að bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi.

Gjaldeyrishöft.

Samkvæmt 35. gr. frumvarpsins eru viðskipti með losunarheimildir gefin frjáls eftir að þeim hefur verið úthlutað eða þær boðnar upp. Í ákvæðinu kemur fram að losunarheimildir eru framseljanlegar við aðilaskipti að fyrirtækjum. Viðskiptakerfi með losunarheimildir felur í raun í sér að rétturinn til að losa gróðurhúsalofttegundir er gerður að fjárhagslegu verðmæti sem getur gengið kaupum og sölum á markaði. Viðskipti með losunarheimildir byggjast á einkaréttarlegum samningum aðila og heyra undir almennar reglur um viðskipti með fjár-

málagerninga. Meiri hlutinn telur að tryggja verði að þau fyrirtæki sem heyra undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir geti keypt á markaði erlendis þær losunarheimildir sem þau þurfa samkvæmt frumvarpinu en nefndinni hefur verið gert ljóst að nægjanlegur fjöldi losunarheimilda mun ekki verða í boði hér á landi. Fram kemur í 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. b laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, að viðskipti og útgáfa verðbréfa, hlutdeildarskrifteina í verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum, peningamarkaðsskjala og annarra framseljanlegra fjármálagerninga eru óheimil milli landa. Af ákvæði 35. gr. frumvarpsins má sjá að viðskipti með losunarheimildir verða í eðli sínu sambærileg öðrum fjármagnsviðskiptum og fjármagnshreyfingum þeim sem varða við lög um gjaldeyrismál. Það er mat meiri hlutans að óljóst sé á þessu stigi hvert umfang og fjárhæðir þeirra fjármagnshreyfinga sem hér um ræðir verði. Meiri hlutinn leggur því til að sett verði bráðabirgðaákvæði sem heimili Seðlabankanum að setja undanþágureglur sem gilda munu um fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti vegna viðskipta með losunarheimildir.

Meðferð losunarheimilda sem tengjast bindingu kolefnis.

Í 36. gr. frumvarpsins er lagt til að staðfest verði að tilteknar losunarheimildir sem kunna að verða gefnar út í samræmi við ákvæði Kyoto-bókunarinnar vegna bindingar kolefnis í gróðri eða jarðvegi eða aðgerðum sem fela í sér endurheimt votlendis hér á landi skuli bókfærðar á reikning íslenska ríkisins í skráningarkerfi skv. 22. gr. Með ákvæðinu er lagt til að lögfestur verði sá skilningur sem hefur verið hjá stjórnvöldum að losunarheimildir af þessu tagi skuli nýttar til að efna skuldbindingar ríkisins samkvæmt Kyoto-bókuninni. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni bárust umsagnir frá hagsmunaaðilum í landgræðslu og skógrækt þar sem gagnrýni á ákvæðið var sett fram. Þau sjónarmið komu fram að skógur væri eign skógarbónda/landeiganda samkvæmt lögum um landshlutaverkefni í skógrækt, nr. 95/2006, og hann ætti rétt á því að eiga allan arð af honum, þ.m.t. kolefnisbindingu, enda ljóst að viðkomandi taki á sig allan þann skaða sem á skóginum kann að verða. Þeirri spurningu var velt upp hvort ákvæði 36. gr. kunni af þeim sökum að stangast á við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Meiri hlutinn telur ljóst að ákvæði 6. og 7. gr. laga nr. 95/2006 fela í sér að skógur er eign landeiganda en á hinn bóginn er þar ekki að finna nein ákvæði um kolefnisbindingu. Meiri hlutinn bendir á að í framkvæmd hefur verið viðurkennt að löggjöf sem sett er í þágu friðunar, náttúruverndar og umhverfisverndar geti sett nýtingarrétti landeiganda ýmsar almennar skorður bótalaust enda lúti þær að því að verja almannahagsmuni og samfélagslega hagsmuni í víðtækri merkingu. Meiri hlutinn áréttar að íslenska ríkið ber þjóðréttarlegar skuldbindingar samkvæmt Kyoto-bókuninni og loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna um að stemma stigu við hættulegri röskun á loftslagskerfinu. En á grundvelli þess hefur verið komið á kerfi með viðskipti með kolefniskvóta og hefur íslenska ríkið upplýsingaskyldu um losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum og bindingu kolefnis úr andrúmslofti með landgræðslu og skógrækt. Samkvæmt skuldbindingum Kyoto-samningsins getur íslenska ríkið keypt losunarheimildir af öðrum ríkjum, en þarf ekki að kaupa heimildir af aðilum innan lands til að geta talið þær fram samkvæmt Kyoto-bókuninni. Hverju ríki er í sjálfsvald sett hvort það setur upp innra markaðskerfi til að draga úr nettólosun en íslenska ríkið ákvað að gera það ekki á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar 2008–2012. Íslensk stjórnvöld hafa heimild til að úthluta losunarkvóta til starfsemi sem losar meira en 30.000 tonn af CO₂ árlega. Þau fyrirtæki sem fá úthlutað heimildum geta ekki selt þær. Ef ný stóriðja eða sambærileg starfsemi leiðir til meiri losunar en íslenska ríkið hefur heimild fyrir þá þarf viðkomandi fyrirtæki að kaupa þær heimildir sem upp á vantar. Meiri hlutinn fékk þær upplýsingar að allt útlit sé fyrir að íslensk stjórnvöld verði innan Kyoto-skuld-

bindinga sinna á þessu tímabili. Það hafi í för með sér að losunarheimildir muni ekki ganga kaupum og sölum hér á landi eða milli landsins og annarra ríkja á tímabilinu 2008–2012. Það er því mat meiri hlutans að með þessu sé ekki gengið á eignarréttindi skógarbænda/landeigenda, enda er hér ekki um hreina eign að ræða heldur hluta af heildarmynd sem íslenska ríkið tekur saman í ljósi upplýsingaskyldu sinnar á grundvelli Kyoto-bókunarinnar og loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna.

Upplýsingar aðgengilegar almenningsi.

Í 1. mgr. 37. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli birta opinberlega ákvarðanir um úthlutun losunarheimilda skv. 12. og 20. gr. Í 2. mgr. 37. gr. kemur fram að ákvarðanir um úthlutun losunarheimilda í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og skýrslur aðila sem heyra undir gildissvið kerfisins um losun gróðurhúsalofttegunda skuli aðgengilegar almenningsi í samræmi við lög nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, með þeim takmörkunum sem fram koma í þeim lögum. Það er mat meiri hlutans að ekki sé samræmi á milli 1. mgr. annars vegar og 2. mgr. hins vegar. Leggur meiri hlutinn því til orðalagsbreytingu á 2. mgr. Meiri hlutinn telur ekki þörf á því að áréttta sérstaklega í ákvæðinu þær takmarkanir sem gilda um upplýsingarétt almennings, heldur sé fyllilega nægjanlegt að vísa beint til þeirra laga sem um þetta gilda, þ.e. laga um upplýsingarétt um umhverfismál.

Gjaldtaka.

Í 1. mgr. 39. gr. frumvarpsins er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að innheimta gjöld fyrir verkefni sín. Umhverfisstofnun hefur samkvæmt frumvarpinu umsjón með skráningarkerfi, sbr. 22. gr., sem er starfrækt samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins og reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Skráningarkerfið er umfangsmikill rafrænn gagnagrunnur þar sem skráðar eru upplýsingar um stöðu og hreyfingar losunarheimildar ríkja og einkaaðila í tengslum við viðskiptakerfið, auk upplýsinga um losun aðila sem heyra undir kerfið. Í ljósi þessa telur meiri hlutinn rétt að leggja til þá breytingu að Umhverfisstofnun hafi heimild til að innheimta hóflegt árgjald fyrir viðhald reiknings í skráningarkerfinu sem taki mið af meðaltalskostnaði við rekstur hans.

Þvingunarúrræði og viðurlög.

Í XIII. kafla frumvarpsins er fjallað um þvingunarúrræði og viðurlög. Í 1. mgr. 40. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að leggja á dagsektir til að knýja fram efndir á tilteknum skyldum samkvæmt frumvarpinu en þær geta numið allt að 100.000 kr. á dag. Þá kemur fram í 3. mgr. 40. gr. að dagsektir skv. 1. mgr. geti numið allt að 500.000 kr. á dag þar til úr er bætt. Meiri hlutinn bendir á að hér er um ósamræmi að ræða þar sem báðar fjárhæðirnar eiga að afmarka hámark dagsekta skv. 1. mgr. Meiri hlutinn leggur því til þá breytingu að 1. másl. 3. mgr. 40. gr. falli brott þannig að hámark dagsekta verði 500.000 kr.

Í 42. gr. frumvarpsins er kveðið á um afturköllun losunarleyfis og stöðvun starfsemi. Í 1. mgr. 42. gr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að stöðva starfsemi rekstraraðila ef hann stundar starfsemi sem getið er um í I. viðauka án losunarleyfis skv. 8. gr. frumvarpsins. Einnig er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að stöðva starfsemi rekstraraðila ef hann stendur ekki skil á losunarheimildum í samræmi við 9. gr. frumvarpsins. Athygli meiri hlutans var vakinn á því að hér getur reynt á mikla hagsmuni rekstraraðila. Í því sambandi áréttar meiri hlutinn að þessar heimildir til stöðvunar starfsemi eru hugsaðar

sem lokaúrræði við vanefndum sem ekki hefur verið bætt úr þrátt fyrir áskoranir og álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta.

Í 45. gr. frumvarpsins er fjallað um refsiviðurlög. Meiri hlutinn bendir á að ákveðinn óskýrleiki felist í því að ekki er fyllilega ljóst hvenær ákvæði 45. gr. frumvarpsins verður beitt um ákvörðun viðurlaga og hvenær ákvæði 43. gr. um stjórnvaldssektir verður beitt. Markmið ákvæðanna er að koma fram tiltekinni refsingu og refsikenndum viðurlögum vegna óæskilegrar háttsemi. Bæði ákvæðin fjalla um brot á 13. og 21. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn bendir á að skörun ákvæðanna feli í sér að forræði á meðferð máls og valdheimildirnar eru fengnar tveimur aðilum í stjórnvísunni, þ.e. Umhverfisstofnun ákvarðar stjórnvaldssektir og lögregla og ákærvald fara með meðferð sakamáls. Í 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis („ne bis in idem“). Mannréttindadómstóllinn hefur beitt heildrænni samanburðarskýringu um hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans um réttláta málsmeðferð. Stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga sem fellur undir merkingu 1. mgr. 6. gr. getur því komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila refsingu fyrir sömu háttsemi. Hins vegar bendir meiri hlutinn á að 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 kemur ekki í veg fyrir að mál sæti á sama tíma málsmeðferð á tveimur eða fleiri stigum. Það er mat meiri hlutans að nauðsynlegt sé að skoða vel samspil þessara valdheimilda, þ.e. ákvæði 43. og 45. gr. frumvarpsins. Beinir meiri hlutinn því til umhverfisráðherra að kanna hvort breytinga sé þörf í þessum efnum. Í þessu samhengi má nefna skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá árinu 2006 sem unnin var fyrir forsætisráðuneytið. Sú nefnd komst að þeirri niðurstöðu að lög yrðu byggð á þeirri meginreglu að viðurlög við tilteknu broti yrðu aðeins ákveðin í einu máli gagnvart viðkomandi aðila. Bæri því að haga löggjöf með þeim hætti að ekki yrðu kveðin upp fleiri en ein ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við sömu háttsemi gagnvart sama aðila. Samhæfa yrði hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem jafnt refsing sem stjórnvísuviðurlög væru lögbundin sem viðurlög við broti. Meiri hlutinn bendir á að leita mætti fyrirmyndar í lögum nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, en þar voru gerðar breytingar í því skyni að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í tilvikum þar sem refsing og stjórnvísuviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að mál sama aðila verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Skattheimta og breyting á öðrum lögum.

Nokkrar umræður urðu í nefndinni um kolefnisgjald í tengslum við frumvarp um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (breytingar er varða framkvæmd o.fl.) (þskj. 1047), en þar eru lagðar til breytingar á lögum nr. 129/2009, um umhverfis- og auðlinda-skatta, um að þau eigi að vera varanleg. Rædd var sú tillaga að undanþiggja kolefnisgjald flugstarfsemi sem feli í sér flugtak eða lendingu á flugvöllum á Evrópska efnahagssvæðinu að því gefnu að viðkomandi flugrekandi lúti umsjón íslenska ríkisins samkvæmt lögum um loftslagsmál, sem og undanþiggja staðbundna starfsemi sem fellur undir I. viðauka laga um loftslagsmál. Tillaga þessi fæli í sér að tryggt yrði að flugstarfsemi mundi ekki á sama tíma greiða kolefnisgjald og verða fyrir kostnaði vegna viðskiptakerfisins. Meiri hlutinn bendir á að í athugasemdum við frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (aðgerðir í skattamálum, verðlagsbreytingar o.fl.) (þskj. 200), kemur fram að taka þurfi „álagningu kolefnis-

gjalda til frekari skoðunar á næsta ári með hliðsjón af þeim breytingum sem framundan eru á viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.“ Einnig vísar meiri hlutinn til minnisblaðs fjármálaráðuneytisins frá 28. nóvember 2011, í tengslum við framangreint frumvarp, en þar segir m.a. að ekki hafi „staðið til af hálfu stjórnvalda að leggja skatt í hvoru tveggja, aðföng í formi kolefnis af jarðefnauppruna og útblástur gróðurhúsalofttegunda.“ Með hliðsjón af þessu telur meiri hlutinn að nú þegar liggur fyrir útfærsla á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hér á landi verði að fara yfir þau lagaskilyrði sem gilda um orku- og auðlindaskatta og beinir því til umhverfisráðherra og fjármálaráðherra að gangast fyrir slíkri athugun.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 6. mgr. 8. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Umhverfisstofnun er heimilt að afturkalla losunarleyfi rekstraraðila ef forsendur þess breyta, svo sem ef endurskoðað mat á starfsemi rekstraraðila leiðir í ljós að starfsemin fellur ekki undir I. viðauka eða ef starfsemi er hætt.
2. Við 3. mgr. 13. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Skili rekstraraðili ekki skýrslu innan tilskilins frests skal Umhverfisstofnun áætla losun hans miðað við mestu mögulegu losun í viðkomandi starfsemi.
3. Við 14. gr.
 - a. Á eftir 2. málsl. 3. mgr. komi nýr málslíður, svohljóðandi: Sé losun starfsstöðvar á einhverju ári viðskiptatímabilsins minni en sá fjöldi losunarheimilda sem viðkomandi starfsstöð hefði fengið úthlutað endurgjaldslaust í viðskiptakerfinu skal Umhverfisstofnun taka tillit til þess við ákvörðun gjaldskyldrar losunar næstu ára innan tímabilsins skv. 2. mgr.
 - b. Við 3. málsl. 3. mgr. bætist: og skal það ákveðið með lögum.
 - c. Í stað „15. júní“ í 1. málsl. 5. mgr. komi: 10. ágúst.
 - d. Í stað „1. júlí“ í 3. málsl. 5. mgr. komi: 25. ágúst.
4. Í stað orðsins „umhverfisráðherra“ í 8. málsl. 3. mgr. 22. gr. komi: ráðherra.
5. Í stað orðsins „kynningu“ í b-lið 29. gr. komi: rannsóknnum, kynningu.
6. 2. mgr. 37. gr. orðist svo:

Um aðgang að öðrum upplýsingum sem varða úthlutun stjórnvalda á losunarheimildum samkvæmt lögum þessum, þar á meðal skýrslum um losun gróðurhúsalofttegunda sem aðilar sem heyra undir gildissvið laga þessara hafa sent Umhverfisstofnun, fer eftir lögum um upplýsingarétt um umhverfismál.
7. Við 13. tölul. 1. mgr. 39. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimilt er að innheimta árgjald sem tekur mið af meðaltalskostnaði við rekstur reiknings í skráningarkerfinu.
8. Við 40. gr.
 - a. Í stað „100.000“ í 1. málsl. 1. mgr. komi: 500.000.
 - b. 1. málsl. 3. mgr. falli brott.
9. Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur um framkvæmd viðskipta með losunarheimildir samkvæmt lögum þessum.

Ásmundur Einar Daðason og Árni Johnsen voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. júní 2012.

Ólína Þorvarðardóttir,
varaform.

Þuríður Backman,
frsm.

Róbert Marshall.

Mörður Árnason.

Ólafur Þór Gunnarsson.