

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Loftslagsmál hafa verið ört vaxandi málaflokkur innan umhverfismálanna á síðustu árum. Ýmsar reglur hafa verið teknar upp í íslenska löggjöf á sviði loftslagsmála án þess þó að fyrir hendi sé heildarlöggjöf um málaflokkinn. Þá samþykkti ríkisstjórn Íslands árið 2010 aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem felur í sér að dregið verði úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda um allt að 30% til ársins 2020 miðað við losun ársins 2005.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði heildarlöggjöf um loftslagsmál. Með því er málaflokknum mörkuð viðeigandi sérstaða í íslenskri lagaflóru og fyrsta skrefið stigið í átt að því að sameina undir einum hatti sem flestar reglur sem hafa það að markmiði að stemma stigu við loftslagsvandannum eða aðlaga okkur að afleiðingum hans. Gert er ráð fyrir því að frekari breytingar verði lagðar til á næstu misserum þar sem reglur sem nú eiga heima undir ýmsum öðrum lagabálkum, en ættu efnis síns vegna réttilega heima undir löggjöf um loftslagsmál, verði fluttar til. Tilfni lagasetningarinnar er að meginstefnu tvíþætt. Annars vegar er eins og rakið er hér að framan lagt til að sett verði heildarlöggjöf um loftslagsmál í þeim tilgangi að gefa loftslagsmálum tilhlýðilegan gaum sem sjálfstæðum málaflokki innan umhverfismálanna og hins vegar er verið að innleiða reglur um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda sem eru hluti af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þessar reglur hafa að hluta til verið innleiddar nú þegar með lögum nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda, eins og þeim var breytt með lögum nr. 64/2011. Gert er ráð fyrir að frumvarp þetta, verði það að lögum, leysi lög nr. 65/2007 af hólmi, þó þannig að nokkur ákvæði verða látin halda gildi sínu þar til þau hafa runnið sitt skeið.

Hér á eftir fer umfjöllun um þær tilskipanir um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem lagt er til með frumvarpi þessu að verði í lög leiddar. Þar á eftir koma svo athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

II. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda hefur verið starfrækt innan ESB frá árinu 2005. Viðskiptakerfið er meginstjórnþæki 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-ríkin verið þátttakendur í viðskiptakerfinu frá árinu 2008. Þar sem sú iðnaðarstarfsemi á Íslandi sem hefði átt að falla innan kerfisins tímabilið 2008-2012 var sérstaklega undanþegin því með ákvörðum sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007 var það ekki fyrr en 1. janúar 2012 sem Ísland hóf að taka virkan þátt í kerfinu en frá og með þeim degi var flugstarfsemi felld undir það. Fram að því hafði þátttaka Íslands í kerfinu takmarkast við upplýsinga- og skýrsluskil til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Samkvæmt reglum um viðskiptakerfið er tiltekinni starfsemi gert skylt að standa skil á losunarheimildum í samræmi við losun sína. Ákveðinn er heildarpottur losunarheimilda fyrir sambandið allt og minnkar hann með hverju ári. Losunarheimildum þessum er að hluta til úthlutað endurgjaldslaust til fyrirtækjanna og að hluta til eru þær boðnar upp. Ef fyriræki eiga fleiri losunarheimildir en þau þurfa að nota geta þau selt þær á markaði og að sama skapi geta

þau keypt losunarheimildir ef upp á vantar. Þannig myndar viðskiptakerfið hagrænan hvata til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Gert er ráð fyrir að verð á losunarheimildum hækki eftir því sem á líður og losunarheimildum í heildarpottinum fækkar. Þannig er gert ráð fyrir því að markaðurinn muni hvetja til þess að fyrst verði skipt yfir í loftslagsvænni tækni í þeim geirum sem það er ódýrast og svo koll af kolli.

Viðskiptakerfið hefur tekið miklum breytingum síðan því var komið á fót. Frá og með 1. janúar 2012 fellur eins og áður sagði allt flug innan EES og til og frá ríkjum EES undir kerfið 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 ákvarðanatataka innan kerfisins er orðin miðlægari. Þannig verður einn sameiginlegur pottur losunarheimilda fyrir allt viðskiptakerfið og ákvarðanir um úthlutun munu byggjast á árangursviðmiðum sem verða þau sömu fyrir allt svæðið. Vegna hinnar auknu samræmingar í kerfinu er mikilvægt að Ísland nái að fylgja sömu tímafrestum og önnur ríki þannig að tryggt verði að íslensk fyrirtæki sitji við sama borð og fyrirtæki annars staðar á EES-svæðinu þegar kemur að úthlutun losunarheimilda án endurgjalds vegna tímabilsins 2013–2020.

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 hagrænan hvata fyrir fyrirtæki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, en tilskipunin er liður í aðgerðum Evrópusambandsins til að efna skuldbindingar sínar samkvæmt Kýótó-bókuninni. Viðskiptakerfið gerir fyrirtækjum kleift að selja losunarheimildir sem þau fá úthlutað, takist þeim að finna leiðir til að draga úr losun. Þá geta fyrirtæki einnig keypt losunarheimildir þurfi þau fleiri heimildir en þeim var úthlutað. Upphaflegt gildissvið tilskipunarinnar tók annars vegar til losunar frá tiltekinni starfsemi, t.d. orkuframleiðslu, járn-, jarðefna- og pappírsiðnaðar, og hins vegar til ákveðinna gróðurhúsalofttegunda. Á fyrsta gildistímabili tilskipunarinnar náði hún þó aðeins til koldíoxíðs (CO₂). Skýring hins þrönga gildissviðs tilskipunarinnar í upphafi er að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og aðildarríkin vildu tryggja að tilskipunin væri einföld í framkvæmd til að byrja með og að 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 féll afar lítið af losun á Íslandi undir gildissvið tilskipunarinnar, þ.e. eingöngu vararafstöðvar Alcan í Straumsvík og Orkuveitu Reykjavíkur, sem og fiskimjölsverksmiðjur sem notuðu brennslukatla.

Þegar tilskipunin var tekin inn í EES-samninginn var samið um sérstaka aðlögun fyrir Ísland vegna þeirrar atvinnustarfsemi hér á landi sem féll undir gildissvið tilskipunarinnar, sbr. ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007. Aðlögunin fól í sér að svo lengi sem losun á koldíoxíðs frá framangreindri einstakri starfsemi færi ekki yfir 25.000 tonn á ári félli hún utan gildissviðs tilskipunarinnar, að því tilskildu að sýnt væri fram á að gripið væri til annarra sambærilegra aðgerða til ná þeim árangri sem tilskipunin stefnir að. Þá var tekið fram í aðlögunartextanum að á meðan ekkert fyrirtæki félli undir gildissvið tilskipunarinnar væri 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 2004/101/EB

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/101/EB frá 27. október 2004 breytir tilskipun 2003/87/EB að því er varðar verkefniskerfi Kýótóbókunarinnar.

Tilskipunin felur í sér útvíkkun á kerfi Evrópusambandsins til viðskipta með heimildir fyrir losun gróðurhúsalofttegunda. Tilskipunin heimilar þátttöku í loftslagsvænum verkefnum innan Evrópusambandsins sem byggjast á sveigjanleikaákvæðum Kýótó-bókunarinnar. Um er að ræða svokölluð CDM og JI verkefni, sem gera ríkjum í viðauka B við Kýótó-bókunina kleift að heimila fyrirtækjum að taka þátt í verkefnum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í fátækari ríkjum gegn útgáfu svokallaðra CER og ERU losunarheimilda. Fyrirtækjunum er síðan heimilt að nota þessar losunarheimildir til að uppfylla skuldbindingar sínar í viðskiptakerfi Evrópusambandsins samkvæmt reglum þar um.

Hugmyndin með þessu er að skapa hvata fyrir fyrirtæki sem falla undir tilskipunina til að taka þátt í verkefnum af þessu tagi og auka þar með alþjóðlega eftirspurn eftir slíkum verkefnum.

III. 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, fellt 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. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 6/2011.

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 umsjónarríki, 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 umsjónarríkið það ríki sem gaf viðkomandi flugrekstrarleyfi út. Í öllum öðrum tilvikum, þ.e. þegar um er að ræða flugrekanda utan ESB, er umsjónarríki 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 umsjónarríkja að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Vakin skal athygli á því að ákvæði tilskipunarinnar um umsjónarríki hafa í för með sér að auk flugrekenda sem hafa flugrekstrarleyfi útgefið á Íslandi ber Ísland ábyrgð á framkvæmd tilskipunarinnar gagnvart ákveðnum flugrekendum utan EES sem millilenda á Íslandi.

Heildarfjöldi losunarheimilda vegna flugstarfsemi á hverju tímabili tilskipunarinnar er ákveðinn af framkvæmdastjórn sambandsins á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga um losun aðildarríkja á viðmiðunarárunum 2004–2006 og svo uppfærður fyrir EES-svæðið allt, sbr. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2011/149/ESB, sbr. og ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 87/2011. Stærstum hluta losunarheimildanna, eða 85%, skal úthluta endurgjaldslaut 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 endurgjaldslaut 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 ríkjum ESB sé reiknuð sem ein heild. Gert er ráð fyrir að hlutdeild aðildarríkjanna hvers um sig verði tilgreind í sérstakri ákvörðun (e. decision).

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.

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 endurgjaldslaus og byggjast á tilteknum árangursviðmiðum sem skilgreind eru í tilskipuninni. Losunarheimildir sem ekki er úthlutað úr sjóðnum skulu boðnar upp af aðildarríkjum.

IV. Tilskipun 2009/29/EB

Tilskipun 2009/29/EB felur í sér víðtæka endurskoðun á tilskipun 2003/87/EB, sem kom á fót viðskiptakerfi með losunarheimildir innan ESB. Meðal þess sem breytist er að frá 1. janúar 2013 falla fleiri tegundir staðbundinnar iðnaðarstarfsemi og fleiri gróðurhúsalofttegundir undir kerfið en áður. Auk þess verða veigamiklar breytingar á uppbyggingu og stjórnskipulagi kerfisins hvað snertir staðbundinn iðnað. Hinar nýju reglur fela í sér meiri einsleitni og samræmingu við framkvæmd kerfisins og aukna miðstýringu af hálfu bandalagsins. Fjöldi losunarheimilda í kerfinu verður ekki ákveðinn af hverju aðildarríki fyrir sig með landsbundnum úthlutunaráætlunum, líkt og verið hefur, heldur verða ein sameiginleg losunarmörk fyrir bandalagið í heild. Losunarheimildum verður úthlutað eftir samræmdum reglum fyrir allt

sambandið og taka m.a. mið af orkunýtni fyrirtækja. Úthlutunarviðmið verða því ekki lengur á forræði hvers aðildarríkis. Þá verða sífellt fleiri losunarheimildir boðnar upp með það að markmiði að engum losunarheimildum verði úthlutað endurgjaldslaust árið 2027. Á því verða þó undantekningar þar sem þeir geirar sem taldir eru viðkvæmir fyrir samkeppni utan Evrópu munu fá fleiri losunarheimildum úthlutað endurgjaldslaust en meginreglur tilskipunarinnar gera ráð fyrir. Hinar nýju reglur um stjórnskipulag kerfisins eru af sama meði og reglur nýlegrar tilskipunar 2008/101/EB þar sem losun CO₂ frá flugstarfsemi var bætt við viðskiptakerfi ESB. Tilgangur breytinganna með tilskipunum 2008/101/EB og 2009/29/EB er að styrkja viðskiptakerfið sem lykilstjórn tæki ESB til að ná megi markmiðum bandalagsins í loftslagsmálum. ESB hefur lýst því yfir að það stefni að a.m.k. 20% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2020 miðað við árið 1990. Evrópusambandið hefur þó lýst sig reiðubúið að hækka hlutfallið upp í 30% ef önnur iðnríki taka á sig sambærilegar skuldbindingar og best stæðu þróunarríkin leggja sitt af mörkum miðað við aðstæður sínar. Ólíklegt þykir á þessum tímamarki að af því verði en ESB hefur þó ekki tekið endanlega ákvörðun þar um. Tilskipun 2009/29/EB tekur tillit til þessarar óvissu og hefur að geyma ákvæði um hvernig brugðist skuli við ef hlutfallið hækkar upp í 30%.

Með tilskipun 2009/29/EB er ýmsum nýjum tegundum iðnaðarstarfsemi og nýjum gróðurhúsalofttegundum bætt á I. viðauka. Eftir breytinguna heyrir m.a. losun koldíoxíðs vegna járnframleiðslu og járnvinnslu (þ.á m. járnblendis) og losun koldíoxíðs og flúorkolefna (PFC) vegna álframleiðslu undir viðskiptakerfið. Þá er föngun, flutningur og geymsla koldíoxíðs í jarðlögum samkvæmt tilskipun 2009/31/EB felld undir gildissvið kerfisins með þeim hætti að lögaðilar þurfa ekki að afhenda losunarheimildir vegna koldíoxíðs sem komið er í varanlega geymslu með framangreindum aðferðum. Ef starfsemi á sviði föngunar, flutnings eða geymslu koldíoxíðs leiðir á hinn bóginn til losunar koldíoxíðs er slík losun háð losunarheimildum.

Aðildarríkjum er heimilt, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að undanskilja frá gildissviði tilskipunar 2003/87/EB starfsstöðvar sem losa minna en 25 þúsund tonn af koldíoxíðsígildi árlega og, ef um er að ræða brennslustöðvar, hafa skráð nafnvarmaafli undir 35 MW. Aðildarríkjum er sömuleiðis heimilt, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, að fella einhliða undir gildissvið kerfisins aðra starfsemi og gróðurhúsalofttegundir en getið er í viðauka I.

Framkvæmdastjórninni bar fyrir 30. júní 2010 að tilkynna hver yrði heildarfjöldi losunarheimilda í bandalaginu árið 2013 og var það gert með ákvörðun 2010/384/ESB. Ákvörðunin skyldi miðast við að heildarfjöldi losunarheimilda í bandalaginu minnki árlega um 1,74% frá miðpunkti tímabilsins 2008-2012, þ.e. frá miðju ári 2010, miðað við árlegan samanlagðan meðalfjölda losunarheimilda sem aðildarríkin gáfu út, eða eiga eftir að gefa út, í samræmi við landsbundna úthlutunaráætlun sína á tímabilinu 2008-2012. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar um heildarfjölda losunarheimilda skyldi endurskoðuð fyrir 30. september 2010 með hliðsjón af upplýsingum um losun lögaðila sem voru felldir einhliða undir í kerfið á tímabilinu 2008-2012 eða taka fyrst þátt í því eftir 1. janúar 2013. Upplýsingar frá þessum lögaðilum skyldu uppfærðar með hliðsjón af markmiðinu um 1,74% samdrátt á ári frá miðju ári 2010. Þetta var gert með ákvörðun 2010/634/ESB.

Frá 1. janúar 2013 skulu aðildarríki bjóða upp allar losunarheimildir sem ekki er skylt að úthluta endurgjaldslaust samkvæmt tilskipuninni. Hlutdeild hvers ríkis í uppboðsheimildum er reiknuð samkvæmt eftirfarandi reglum:

- a) 88% uppboðsheimilda skiptist milli aðildarríkjanna í hlutfalli við vottaða losun þeirra í kerfinu árið 2005 eða meðaltalslosun tímabilsins 2005-2007, eftir því hvor talan er hærri.

Ef aðildarríki var ekki aðili að viðskiptakerfinu árið 2005 skal miðað við vottaða losun í kerfinu árið 2007.

- b) 10% uppboðsheimilda skal skipt milli tiltekinna aðildarríkja í samræmi við hlutfallstölur sem fram koma í viðauka IIa með það að markmiði að auka samheldni og vöxt í bandalaginu.
- c) 2% uppboðsheimilda skal skipt milli aðildarríkja þar sem losun var a.m.k. 20% minni árið 2005 en á viðmiðunarári þess skv. Kýótó-bókuninni. Skipting þessara losunarheimilda ræðst af hlutfallstöllum í viðauka IIb.

Aðildarríki eru hvött til þess að verja a.m.k. 50% af tekjum af uppboði í aðgerðir sem tengjast baráttunni gegn hlýnun jarðar, m.a. til að stuðla að aukinni notkun loftslagsvænnar orku, koma í veg fyrir skógeyðingu og fjármagna rannsóknir og þróun sparneytinnar tækni í þeim geirum sem falla undir viðskiptakerfið. Reglugerð (EB) nr. 1013/2010 gildir um uppboð losunarheimilda, m.a. um tímasetningar, stjórnsýslu og önnur atriði.

Tilskipunin gerir ráð fyrir því að uppboð losunarheimilda verði smám saman meginreglan í viðskiptakerfinu. Allir geirar sem getið er í I. viðauka hafa þó fyrst um sinn að einhverju leyti aðgang að endurgjaldslausum losunarheimildum með þeirri undantekningu að engum losunarheimildum skal úthlutað ókeypis vegna raforkuframleiðslu eða vegna verkefna á sviði föngunar, flutnings og geymslu koldíoxíðs (CCS), að frátöldum tilteknum verkefnum sem uppfylla þurfa ströng skilyrði. Árið 2013 skal úthluta endurgjaldslost þeim fjölda losunarheimilda sem nemur 80% af hlutdeild þeirra geira sem aðgang hafa að ókeypis losunarheimildum í heildarlosun bandalagsins á tímabilinu 2005-2007. Hlutfallið skal síðan minnka í jöfnum skrefum á ári hverju þannig að 30% losunarheimilda verði úthlutað ókeypis árið 2020. Markmiðið er að árið 2027 verði engum losunarheimildum úthlutað endurgjaldslost, þó með fyrirvara um úthlutun til geira sem hætt er við kolefnisleka, sjá nánar hér á eftir.

Frá 1. janúar 2013 gilda samræmdar reglur um endurgjaldslosa úthlutun til lögaðila í kerfinu, óháð því í hvaða aðildarríki þeir starfa. Úthlutunin byggir á árangursviðmiði (e. benchmark) sem ákvarðað hefur verið fyrir hverja tegund starfsemi, sbr. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2011/278/ESB.

Tilskipunin gerir ráð fyrir að geirar eða undirgeirar sem er sérstaklega hætt við svonefndum kolefnisleka (e. carbon leakage) fái hlutfallslega fleiri losunarheimildum úthlutað endurgjaldslost en aðrir geirar, eða 100% af losun þessara geira árin 2005-2007. Þetta hlutfall skal haldast óbreytt á tímabilinu 2013-2020. Með kolefnisleka er átt við að viðskiptakerfið leiði til mikillar hækkunar á framleiðslukostnaði fyrirtækja vegna herra raforkuverðs og hamli samkeppni þeirra við fyrirtæki í ríkjum utan ESB. Nær öll starfsemi á Íslandi sem fellur undir viðskiptakerfið frá 2013 er á nefndum lista og mun því fá hlutfallslega fleiri losunarheimildum úthlutað endurgjaldslost á tímabilinu 2013-2020 en almenna reglan segir til um.

Samkvæmt tilskipuninni skulu 5% af heildarfjölda losunarheimilda í kerfinu sett í sérstakan sjóð fyrir svokallaða nýja þátttakendur, þ.e. lögaðila sem hefja starfsemi sem fellur undir gildissvið viðskiptakerfisins eða auka starfsemi sína umtalsvert eftir tiltekið tímamark.

Tilskipunin takmarkar nokkuð möguleika lögaðila til að nota CER- og ERU-einingar til að efna skyldur sínar í viðskiptakerfinu frá því sem var á fyrri tímabilum. CER- og ERU-einingar eru losunarheimildir sem leiða af þátttöku í loftslagsvænum verkefnum samkvæmt Kýótó-bókuninni (JI og CDM). Lögaðilum verður að tilteknum skilyrðum uppfylltum heimilt að flytja ónotaðar CER- og ERU-einingar, sem þeim var heimilt að nota á tímabilinu 2008-2012, yfir á tímabilið 2013-2020. Á tímabilinu 2008-2012 verður einnig heimilt að nota CER- og ERU-

einingar sem leiða af verkefnum sem voru skráð fyrir árið 2013 og CER-einingar sem leiða af verkefnum sem hefjast eftir 2013 í minnst þróðu aðildarríkjum (LDS) væntanlegs samnings í loftslagsmálum. Tilskipunin gerir ráð fyrir að settar verði reglur sem kveða á um takmörk á því hversu margar CER- og ERU-einingar lögaðilum verður heimilt að nota á tímabilinu 2013-2020. Hún gerir jafnframt ráð fyrir að settar verði reglur sem takmarka notkun CER- og ERU-einingar frá tilteknum tegundum verkefna.

Ákvæði tilskipunar 2003/87/EB, sbr. tilskipanir 2004/101/EB og 2008/101/EB, gilda áfram á tímabilinu 2013-2020 að því er varðar aðra þætti viðskiptakerfisins en hér hafa verið raktir, þó með nokkrum breytingum samkvæmt tilskipun 2009/29/EB. Er hér m.a. um að ræða skyldu til að afhenda losunarheimildir, viðskipti með losunarheimildir, skráningu losunarheimilda, eftirlit, vottun og viðurlög við vanefndum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr. (Markmið)

Í a-lið kemur fram að markmið frumvarpsins sé að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis úr andrúmslofti með hagkvæmum og skilvirkum hætti. Markmið þetta er ekki eingöngu bundið við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á íslensku yfirráðasvæði. Skýrist það af því að loftslagsbreytingar af völdum gróðurhúsalofttegunda eru hnattrænt viðfangsefni og hafa markmið um mótvægisáðgerðir því fyrst og fremst orðið til á alþjóðlegum vettvangi. Orðalagið með hagkvæmum og skilvirkum hætti vísar til þess að áðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eru kostnaðarsamar og geta haft veruleg áhrif á efnahagslíf ríkja. Þó er talið að enn kostnaðarsamara sé til lengri tíma litið ef ekkert er að gert. Mikilvægt er að leitað sé hagkvæmustu leiða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis úr andrúmslofti. Þetta er í samræmi við alþjóðlegar reglur í loftslagsmálum sem og reglur um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem hafa að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis úr andrúmslofti með sem kostnaðarlega hagkvæmustum hætti. Viðskipti með losunarheimildir eru hagrænt stjórnþæki, þ.e. stjórnþæki sem nýtir fjárhagslega hvata til að framfylgja tiltekinni stefnu eða ná tilteknum markmiðum.

Í b-lið kemur fram að markmið frumvarpsins sé að stuðla að aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga. Á sama tíma og reynt er að hægja á loftslagsbreytingum hefur verið viðurkennd nauðsyn þess sé að ríki heims lagi sig að þeim breytingum sem óhjákvæmilegar eru.

Í c-lið kemur fram að markmið frumvarpsins sé að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Er hér vísað til loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna sem undirritaður var á umhverfissráðstefnunni í Ríó árið 1992, Kýótóbókunarinnar við þann samning (hér eftir nefnd Kýótóbókunin), sem undirritaður var árið 1997 og tók gildi árið 2005, og Samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir nefndur EES-samningurinn).

Um 2. gr. (Gildissvið)

Í greininni er lýst gildissviði frumvarpsins. Eins og heiti frumvarpsins og markmiðslýsing ber með sér er lagt til að hér sé skapaður rammi fyrir hvers konar reglur um loftslagsmál, þ.e. reglur sem hafa að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að bindingu kolefnis úr andrúmslofti, auk reglna um aðlögun að loftslagsbreytingum. Því er lagt til að gildissviðið einskorðist ekki við losun gróðurhúsalofttegunda frá tiltekinni starfsemi heldur nái yfir hvers konar starfsemi og athafnir á landi, í lofthelgi og efnahagslögsögu Íslands sem haft geta áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda. Vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum er lagt til að frumvarpið taki einnig til flugstarfsemi sem felur í sér flugtak eða landingu á flugvöllum á yfirráðasvæði ríkja Evrópska efnahagssvæðisins, að því gefnu að viðkomandi flugrekandi lúti umsjón íslenska ríkisins.

Um 3. gr. (*Skilgreiningar*)

Í greininni koma fram skilgreiningar á ýmsum orðum og orðasamböndum sem er að finna í lögnum.

Um 4. gr. (*Yfirvöld*)

Í 1. mgr. er kveðið á um yfirstjórn þeirra mála sem heyra undir frumvarpið. Með lögum nr. 115/2011 var afnumin sú löggjafarframkvæmd að tilgreina heiti ráðherraembætta og ráðuneyta í lögum um einstök málefnasvið. Í frumvarpinu er því vísað með almennum hætti til ráðherra þegar rætt er um yfirstjórn málaflokksins. Miðað við núverandi skipan ráðherraembætta má ætla að flestar reglur frumvarpsins muni í framkvæmd heyra undir yfirstjórn umhverfisráðherra. Frumvarpið felur að mjög takmörkuðu leyti í sér efnisreglur um viðskipti með losunarheimildir. Ætla má að slík viðskipti muni lúta almennum reglum um viðskipti með fjármálagerninga og heyra undir forræði efnahags- og viðskiptaráðherra. Reglur um uppboð losunarheimilda eiga eðlis síns vegna frekar heima undir yfirstjórn fjármálaráðherra en umhverfisráðherra. Í frumvarpinu er ekki vikið að atriðum er varða álagningu skatta í tengslum við losunarheimildir, þar sem stefnumótun og ákvarðanir um slíkt heyra undir fjármálaráðherra.

Í 2. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun hafi yfirumsjón með framkvæmd laganna. Er það í samræmi við það sem gildi skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda, með síðari breytingum. Með frumvarpinu er þó bætt við ákvæði um að Umhverfisstofnun skuli teljast lögbært stjórnvald vegna viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir og landsstjórnandi vegna skráningarkerfis íslenska ríkisins.

Í 3. mgr. er lagt til að ákvarðanir Umhverfisstofnunar skuli kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, sem stofnuð var með lögum nr. 130/2011. Í frumvarpinu er vísað til ákvæða þeirra laga um málsmeðferð og kærnaðild, en slíkar reglur er að finna í 4. gr. Í 2. mgr. þeirrar greinar kemur fram að kærufrestur til nefndarinnar sé einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um ákvörðunina. Sé um að ræða ákvarðanir sem sæta opinberri birtingu teljist kærufrestur þó frá birtingu ákvörðunar.

Um 5. gr. (*Aðgerðaáætlun*)

Ísland hefur undirgengist skuldbindingar í loftslagsmálum í loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Kýótó-bókuninni við hann. Á fyrsta skuldbindingartímabili Kýótó-bókunarinnar, 2008-2012, mátti Ísland ekki losa meira magn gróðurhúsalofttegunda árlega en sem nemur 110% af losun árið 1990. Þar að auki hafði Ísland heimild til losunar frá nýrri stóriðju upp að ákveðnu marki (1,6 milljón tonn CO₂) á tímabilinu, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum um notkun endurnýjanlegrar orku o.fl. Ekki hefur verið gengið endanlega frá alþjóðlegum skuldbindingum Íslands (eða annarra ríkja) eftir árið 2012, en á 17. aðildarríkjafundi loftslagssamningsins í Durban í S-Afríku í desember 2011 var samþykkt að kveða á um skuldbindingar fyrir þróuð ríki samkvæmt Kýótó-bókuninni á nýju skuldbindingartímabili eftir að því fyrsta lýkur í lok árs 2012. Fyrir liggur að Ísland verður þá með sameiginlegt markmið með ríkjum Evrópusambandsins, auk Króatíu. Ísland samdi um þetta fyrirkomulag við ESB árið 2009, en ástæða þess voru áhyggjur Íslendinga af því að íslensk fyrirtæki þyrftu að búa við tvöfalt kerfi skuldbindinga eftir 2012, annars vegar samkvæmt EES-samningnum en hins vegar samkvæmt Kýótó-bókuninni. Nú liggur fyrir að skuldbindingar Íslands verða fyrst og fremst gagnvart Evrópusambandinu, annars vegar með upptöku viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, en hins vegar með reglum um losun utan viðskiptakerfisins og um bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi. Þar eru reglur Evrópusambandsins ekki fullfrágengnar á sumum sviðum og enn fremur þarf að ræða og semja við Evrópusambandið um upptöku Íslands á þeim reglum. Skuldbindingar Íslands um losun til 2020 ættu í grófum dráttum að liggja fyrir í árslok 2012. Núverandi aðgerðaáætlun stjórnvalda miðar við „líklegar skuldbindingar“ Íslands og þar er talið að Ísland geti dregið úr nettólosun um yfir 30% frá 2005 til 2020, en með nettólosun er átt við losun að frádreginni kolefnisbindingu.

Hér eru lögð til þau nýmæli að lögfesta skyldu umhverfisráðherra til að láta gera aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2010 aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem felur í sér að dregið verði úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi um allt að 30% til ársins 2020 með tíu lykilaðgerðum. Með frumvarpi þessu er lagt til að lögbundin verði skylda til að gera og uppfæra aðgerðaáætlun af þessu tagi auk þess sem sérstaklega er kveðið á um að meta skuli kostnað við þær aðgerðir sem lagðar eru til. Slíkt kostnaðarmat væri t.d. hægt að hafa til hliðsjónar við gerð fjárlaga þannig að framgangur þeirra aðgerða sem í áætluninni er verði auðveldar tryggður.

Þá er lagt til að ráðherra skipi sérstaka nefnd til að hafa umsjón með að áætluninni sé hrint í framkvæmd, leggi til ný verkefni og veiti umhverfisráðherra upplýsingar og ráðgjöf. Þó að loftslagsmál séu á ábyrgðarsviði umhverfisráðuneytisins eru þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda iðulega á forræði annarra ráðuneyta, stjórnvalda og einkaaðila. Því er lagt til að í nefndinni eigi sæti fulltrúar forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, iðnaðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Um 6. gr. (Losunarbókhald)

Ákvæði greinarinnar eru samhljóða 5. gr. laga nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda, að því frátöldu að lagt er til í 3. mgr. að ráðherra samþykki reglur um skil á gögnum til Umhverfisstofnunar, en áður var gert ráð fyrir að ráðherra staðfesti leiðbeiningar.

Um 7. gr. (Losunarleyfi)

Í greininni er fjallað um losunarleyfi rekstraraðila. Fjallað er um slík leyfi í 6. gr. laga nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda, eins og þeim var breytt með lögum nr. 64/2011. Lagt er til að þeim ákvæðum verði lítið eitt breytt og reglur um málsmeðferð o.fl. settar í reglugerð í stað ákvæða laganna. Ákvæði um losunarleyfi er að finna í 4.-8. gr. tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB.

Í 1. mgr. er gerð krafa um að rekstraraðilar sem stunda staðbundna iðnaðarstarfsemi sem fellur undir gildissvið laganna hafi losunarleyfi. 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 heyra mun undir gildissvið 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. Til að fyrirbyggja misskilning er rétt að taka fram að losunarleyfið eitt og sér veitir ekki heimild til losunar, þ.e. rekstraraðilar þurfa til viðbótar við leyfið að afla og standa skil á losunarheimildum, sbr. ákvæði frumvarpsins.

Í 2. mgr. kemur fram að sækja skuli um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar sem skal, að því gefnu að allar tilskildar upplýsingar hafi borist og sýnt þyki að atvinnurekstur sé fær um að vakta losun frá starfsemi sinni og gefa um hana skýrslu samkvæmt 2. mgr. 11. gr., gefa út leyfi innan þriggja mánaða frá því að umsókn berst. Lögð er til sú breyting frá fyrri lögum að afgreiðslufrestur Umhverfisstofnunar hefjist ekki fyrr en allar tilskildar upplýsingar hafi borist. Nauðsynlegt er fyrir stofnunina að fá ráðrúm til að fara yfir gögn í heild sinni og leggja mat á þau áður en hún gefur út leyfi. Þá er einnig nýmæli að tekið er fram í greininni að heimilt sé að veita eitt losunarleyfi fyrir fleiri en eina starfsemi sem staðsett er á sömu lóð og starfrækt er af sama rekstraraðila. Þetta er í samræmi við 6. gr. tilskipunar 2003/87/EB og þykir rétt að fram komi með skýrum hætti í lögunum.

Í 3. mgr. er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli leitast við að samræma málsmeðferð losunarleyfa og starfsleyfa í því augnamiði að einfalda stjórnslu og koma í veg fyrir tvíverknað. Þetta er í samræmi við það sem fram kom í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 64/2011 og þykir rétt að hnykkja enn frekar á þessu atriði með því að setja það inn í lagatextann sjálfan.

Í 4. mgr. kemur fram að endurskoða beri losunarleyfið á fimm ára fresti hið minnsta. Er það í samræmi við 6. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Í ljósi 3. mgr. væri eðlilegt að Umhverfisstofnun myndi þar sem því yrði komið við haga málum þannig að endurskoðun losunarleyfis færi fram á sama tíma og endurskoðun starfsleyfis. Með því má væntanlega samnýta upplýsingar og spara stjórnslukostnað fyrirtækja og stofnunarinnar.

Loks er í 5. mgr. kveðið á um heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um losunarleyfi, hvað skuli fylgja umsókn um leyfi, hvað skuli koma fram í leyfinu, um breytingar á leyfi, um niðurfellingu leyfis og handhöfn, málsmeðferð við veitingu leyfisins og vöktunaráætlun vegna losunarleyfa og þau skilyrði sem hún þarf að uppfylla. Skilyrði þessi komu að hluta til

fram í lögum nr. 64/2011. Ákvæði um vöktunaráætlun er að finna í ákvörðun 2007/589/EB, með síðari breytingum, en munu frá 1. janúar 2013 væntanlega koma fram í heildarreglugerð um vöktun og skýrslugjöf í viðskiptakerfinu, sem stefnt er að því að samþykkja í Evrópusambandinu á komandi mánuðum og taka upp í EES-samninginn í framhaldinu.

Um 8. gr. (*Skylda rekstraraðila til að skila inn losunarheimildum*)

Í 1. mgr. er sett fram krafa til rekstraraðila um að standa skil á losunarheimildum í samræmi við losun gróðurhúsalofttegunda frá viðkomandi starfsemi. Hér er um að ræða grundvallaratriði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir sem er skyldan til að skila inn losunarheimildum í samræmi við losun. Með þessari kröfu er ætlunin að hvetja til samdráttar í losun sem svo leiðir til þess að rekstraraðilar þurfa ekki að standa skil á jafnmörgum losunarheimildum og þeir ella þyrftu.

Í 2. mgr. kemur fram að fjöldi losunarheimilda sem standa ber skil á skuli jafngilda losun á undangengnu ári samkvæmt skýrslu rekstraraðila eða áætlun Umhverfisstofnunar.

Í 3. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar Umhverfisstofnun áætlar losun starfsstöðvar í samræmi við heimild 3. mgr. 11. gr. Ef í ljós kemur eftir að skýrslu er skilað að Umhverfisstofnun hefur vanáætlað losun ber rekstraraðila að standa skil á losunarheimildum sem samsvara því magni sem ber í milli. Þessari reglu er ætlað að girða fyrir að rekstraraðilar geti hagnast á því að skila skýrslu seint eða á ófullnægjandi hátt.

Í 4. mgr. er fjallað um hvers konar losunarheimildir rekstraraðila er heimilt að nota til að efna skyldur sínar samkvæmt greininni. Þar eru í fyrsta lagi taldar þær losunarheimildir sem úthlutað hefur verið af stjórnvöldum í ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins til rekstraraðila staðbundinnar starfsemi sem heyrir undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Ekki skiptir máli hvort þeim var úthlutað til þess rekstraraðila sem á í hlut eða annars þar sem heimilt er að eiga viðskipti með heimildir eða jafnvel gefa þær ef fyrirtæki kjósa svo. Mikilvægt er að hafa í huga að rekstraraðilum er ekki heimilt að efna skyldur sínar með losunarheimildum sem úthlutað hefur verið til flugrekenda í viðskiptakerfinu. Í öðru lagi eru taldar til þær losunarheimildir sem boðnar hafa verið upp á Evrópska efnahagssvæðinu í samræmi við reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1031/2010. Þetta er í samræmi við tilskipun 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB, en í 10. gr. kemur fram að bjóða skuli upp þær losunarheimildir sem gefnar eru út í viðskiptakerfinu og er ekki úthlutað endurgjaldslaust. Loks er gert ráð fyrir því að ráðherra geti viðurkennt með reglugerð fleiri tegundir losunarheimilda. Er þar fyrst og fremst verið að vísa til svokallaðra CER-eininga sem verða til vegna loftslagsvænna þróunarverkefna (CDM-verkefna) samkvæmt Kýótó-bókuninni við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna. Notkun þeirra er heimil í viðskiptakerfi ESB að ákveðnum uppfylltum skilyrðum, sbr. 11. gr. a tilskipunar 2003/87/EB.

Um 9. gr. (*Endurgjaldslaust úthlutun losunarheimilda til rekstraraðila*)

Í 1. og 2. mgr. er fjallað um endurgjaldslausa úthlutun losunarheimilda til starfandi rekstraraðila. Samkvæmt 10. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB, bar framkvæmdastjórninni að ákveða samræmdar úthlutunarreglur sem skyldu, að því marki sem

hægt var, byggjast á svokölluðum árangursviðmiðum. Skilgreina átti árangursviðmið fyrir hvern framleiðslugeira og skyldi miða við meðalframmistöðu 10% bestu fyrirtækjanna í hverjum geira, þ.e. þeirra sem losa minnst af gróðurhúsalofttegundum á framleiðslueiningu við framleiðslu sína.

Framkvæmdastjórnin gaf hinn 27. apríl 2011 út reglur um samræmda úthlutun, sbr. ákvörðun 2011/278/ESB. Þar eru skilgreindar fjórar gerðir árangursviðmiða, framleiðsluviðmið (e. product benchmark), hitaviðmið (e. heat benchmark), eldsneytisviðmið (e. fuel benchmark) og losun frá framleiðsluferli (e. process benchmark). Samkvæmt ákvörðuninni bar öllum fyrirtækjum í kerfinu að skila til viðkomandi aðildarríkis vottuðum upplýsingum um starfsemi sína á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2008 eða 1. janúar 2009 til 31. desember 2010, eftir því hvort tímabilið gaf hærri tölur. Upplýsingarnar skyldu ríkin nota til að reikna út sögulega starfsemi hvernar starfsstöðvar á viðkomandi tímabili. Þegar söguleg starfsemi hvernar starfsstöðvar hefur verið fundin út er hún margfölduð með viðeigandi árangursviðmiði og þannig fæst út bráðabirgðafjöldi losunarheimilda sem úthluta ber viðkomandi starfsstöð.

Ríkjum bar fyrir 30. september sl. að senda framkvæmdastjórninni niðurstöður sínar um bráðabirgðafjölda losunarheimilda í formi lista sem kallast á ensku „national implementation measures (NIMs)“. Nokkrar tafir hafa orðið á gerð listans í flestum ríkjum Evrópusambandsins. Framkvæmdastjórninni ber í kjölfarið að reikna út leiðréttingarstuðul sem liggur þvert á geira. Leiðréttingarstuðlinum er ætlað að tryggja að heildarfjöldi losunarheimilda samkvæmt útreikningum ríkjanna fari ekki fram úr hámarksfjölda losunarheimilda í kerfinu árið 2013 sem kveðið var á um með ákvörðun 2010/634/ESB. Ef framkvæmdastjórnin hafnar ekki útreikningunum ríkis tekur ríki endanlega ákvörðun um úthlutun til hvernar starfsstöðvar, reiknaða í samræmi við leiðréttingarstuðul framkvæmdastjórnarinnar ef þarf, og tilkynnir framkvæmdastjórninni um þá ákvörðun.

Þrátt fyrir að ákvörðun 2011/278/ESB hafi ekki verið tekin upp í EES-samninginn né innleidd hér á landi óskaði Umhverfisstofnun eftir því við rekstraraðila sem heyra munu undir gildissvið viðskiptakerfisins að þeir skiluðu þeim upplýsingum sem þurfti til að reikna út sögulega losun þeirra. Upplýsingar hafa borist frá öllum viðkomandi rekstraraðilum og vinnur Umhverfisstofnun nú að gerð lista um bráðabirgðafjölda losunarheimilda (NIMs). Listinn mun sendur Eftirlitsstofnun EFTA til undirbúnings fyrir þátttöku þessara rekstraraðila í viðskiptakerfinu, en sú stofnun fer með hlutverk framkvæmdastjórnarinnar í tilviki EES/EFTA ríkjanna.

Hvorki í tilskipun 2003/87/EB, með síðari breytingum, né í ákvörðun nr. 2011/278/EB er stjórnvöldum einstakra aðildarríkja veitt vald til að víkja frá úthlutunarreglum kerfisins. Ákvarðanir Umhverfisstofnunar um úthlutun munu því byggja á lögbundnum skilyrðum sem fela ekki í sér svigrúm til mats á sérstökum aðstæðum einstakra fyrirtækja.

Í 3. mgr. er fjallað um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til nýrra þátttakenda, en slíkar reglur er að finna í ákvæðum 17.-20. gr. ákvörðunar 2011/278/EB. Með nýjum þátttakanda er átt við starfsstöð sem stundar eina eða fleiri tegundir starfsemi sem heyrir undir viðskiptakerfið og hefur fengið losunarleyfi eftir 30. júní 2011 eða starfsstöð sem stækkar umtalsvert eftir 30. júní 2011, þó eingöngu að því er varðar viðkomandi stækkun. Nýir þátttakendur eiga kost á úthlutun úr sérstökum sjóði sem stofnaður var með tilskipun 2009/29/EB, sem breytti tilskipun 2003/87/EB. Sjóðurinn skal hafa að geyma 5% af heildarfjölda losunarheimilda fyrir staðbundna

starfsemi í viðskiptakerfinu. Sækja skal um úthlutun til lögbærs yfirvalds sem reiknar út bráðabirgðaúthlutun til viðkomandi aðila í samræmi við reiknireglur kerfisins. Útreikningurinn skal sendur framkvæmdastjórninni og ef hún hafnar honum ekki skal ríkið ákveða endanlega úthlutun.

Úthlutun úr sjóði fyrir nýja þátttakendur er háð því að losunarheimildir séu eftir í sjóðnum, en úthlutunin byggist á reglunni „fyrstur kemur, fyrstur fær“. Þegar helmingi losunarheimilda í sjóðnum hefur verið úthlutað skal framkvæmdastjórnin meta hvort æskilegt sé að ákveða viðmið til að raða umsækjendum í röð til að tryggja sanngjarnan aðgang að sjóðnum.

Í 3. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð með nánari reglum um úthlutun losunarheimilda samkvæmt greininni. Með reglugerð þessari er ætlunin að innleiða fyrrnefnda ákvörðun nr. 2011/278/EB, eftir að hún verður tekin upp í EES-samninginn. Ákvæðinu er einnig ætlað að veita ráðherra heimild til að innleiða reglur sem samþykktar kunna að verða í Evrópusambandinu og teknar upp í EES-samninginn varðandi endurgjaldslausu úthlutun til nýrra þátttakenda.

Um 10. gr. (*Úthlutun losunarheimilda til rekstraraðila*)

Í 1. mgr. kemur fram að Umhverfisstofnun skuli fyrir 28. febrúar á hverju ári hvers viðskiptatímabils úthluta losunarheimildum til rekstraraðila sem hafa fengið samþykka umsókn sína um losunarheimildir skv. 9. gr. Regla þessi kemur fram í 2. mgr. 11. gr tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB. Fyrsta almenna úthlutunin fer fram 28. febrúar 2013. Ekki hefur hins vegar verið ákveðið hvenær fyrst verði úthlutað úr sjóði fyrir nýja þátttakendur. Úthlutunin felst í því að Umhverfisstofnun leggur tilskilinn fjölda losunarheimilda inn á reikning rekstraraðila í skráningarkerfinu.

Í 2. mgr. er lagt til að ef rekstraraðili fær, s.s. vegna rangra upplýsinga í skýrslu eða mistaka, úthlutað fleiri losunarheimildum en honum ber samkvæmt reglum frumvarpsins skuli Umhverfisstofnun taka ákvörðun um að færa þann fjölda sem umfram er af reikningi rekstraraðila. Fylgja ber ákvæðum stjórnisýslulaga við töku slíkrar ákvörðunar. Skal rekstraraðila m.a. gefið færi á að tjá sig áður en ákvörðun er tekin.

Í 3. mgr. er fjallað um þau tilvik er rekstraraðili hættir starfsemi sinni eða dregur verulega úr henni, en það hefur áhrif á úthlutun hans á næstkomandi ári. Slíkar reglur koma fram í 21.-24. gr. ákvörðunar 2011/278/EB. Í ákvæðinu er ráðherra falið að setja reglugerð um breytingar á úthlutun í þessum tilvikum og er þar átt við heimild til að innleiða fyrrnefnda ákvörðun, eftir að hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn.

Um 11. gr. (*Vöktun og skýrslugjöf rekstraraðila*)

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sinni og gefa árlega skýrslu til Umhverfisstofnunar. Slík skýrslugjöf er forsenda þess að unnt sé að ákvarða fjölda losunarheimilda sem rekstraraðili skal standa skil á vegna viðkomandi árs. Skýrslan skal vottuð af óháðum vottunaraðila.

Í 3. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði gert skylt að áætla losun frá starfsemi rekstraraðila ef hann lætur hjá líða að senda skýrslu, eða ef skýrslan er ófullnægjandi eða hefur ekki verið vottuð. Mikilvægt er að Umhverfisstofnun hafi þetta úrræði þar sem annað gæti leitt til þess að rekstraraðilar sæju sér hag í því að skila skýrslum seint eða á ófullnægjandi hátt. Í slíkum tilvikum ber Umhverfisstofnun að fylgja ákvæðum reglugerðar samkvæmt 4. mgr. Auk þess ber að fylgja ákvæðum stjórnáráðs við slíka áætlun, m.a. skal rekstraraðila gefinn kostur á að tjá sig um fyrirhugaða áætlun.

Í 4. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð þar sem mælt er fyrir um nánari reglur um vöktun og skýrslugjöf. Ekki er unnt að telja upp með tæmandi hætti öll atriði sem þörf er á að útfæra í reglugerð, en ljóst er að vald ráðherra í þessu efni takmarkast af tilgangi skýrslugjafar og vöktunar. Um er að ræða heimild til að innleiða ákvörðun 2007/589/EB og þær ákvarðanir sem fela í sér breytingar á henni, eins og þeim hefur verið bætt við EES-samninginn. Einnig er gert ráð fyrir að ráðherra geti innleitt heildarreglugerð um vöktun og skýrslugjöf í viðskiptakerfinu, sem búist er við því að samþykkt verði í Evrópusambandinu á næstu mánuðum og tekin upp í EES-samninginn í kjölfar þess.

Í 4. mgr. er lagt til að rekstraraðila sem hyggst leggja niður starfsemi, tímabundið eða varanlega, eða draga verulega úr starfsemi, beri að tilkynna það skriflega til Umhverfisstofnunar. Rekstraraðili skal sjálfur hafa frumkvæði að slíkri upplýsingagjöf. Nauðsynlegt er fyrir Umhverfisstofnun að fá upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem fyrst vegna áhrifa slíkra breytinga á úthlutun til rekstraraðila, sbr. 3. mgr. 10. gr.

Í 5. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að krefja rekstraraðila um frekari upplýsingar en fram koma í skýrslu samkvæmt 3. mgr. Þessi heimild er nauðsynleg þar sem vöktun og skýrslugjöf byggist á flóknum reglum og útilokað er að sjá fyrir með tæmandi hætti hvaða upplýsingar eru nægjanlegar til að leggja mat á það hvort kröfur laganna hafa verið uppfylltar með réttum hætti.

Um 12. gr. (*Sérreglur fyrir tiltekna starfsstöðvar*)

Með þessari grein er ætlunin að skapa skilyrði þess að hægt sé að innleiða heimildarákvæði 27. gr. tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB. Um er að ræða 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. Heimildin nær til starfsstöðva með litla losun og lítið uppsett afl, að því skilyrði uppfylltu að þær lúti kröfum sem teljast sambærilegar kröfum viðskiptakerfisins í skilningi tilskipunarinnar og séu til þess fallnar að ná sambærilegum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og reglur viðskiptakerfisins. Ákvæðið er valkvætt, þ.e. ríkjum er heimilt en ekki skylt að innleiða efni þess. Ef aðildarríki ákveða að nýta þessa heimild ber þeim að tilkynna til framkvæmdastjórnarinnar fyrir hvaða starfsstöðvar ætlunin sé að beita heimildinni og hverjar hinar sambærilegu kröfur eru sem starfsstöðvarnar þurfa að lúta. Ef framkvæmdastjórnin gerir ekki athugasemdir innan tiltekins tíma telst beiting heimildarinnar samþykkt og gild innleiðing á grein tilskipunarinnar. Í tilviki EES/EFTA ríkjanna ber að tilkynna um beitingu ákvæðisins og hvaða sambærilegu kröfur verði gerðar til Eftirlitsstofnunar EFTA.

Gerri Eftirlitsstofnun EFTA ekki athugasemdir við þær kröfur sem ríki leggur til teljast þær samþykktar.

Ef af beitingu heimildar 27. gr. tilskipunar 2003/87/EB verður hér á landi er gert ráð fyrir að hluti þeirra krafna sem gilda muni um viðkomandi rekstraraðila komi fram í lögum nr. 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að beita 27. gr. tilskipunar 2003/87/EB hér á landi og þau skilyrði sem gilda um beitingu heimildarinnar. Gert er ráð fyrir að rekstraraðilar sem undanskildir verði viðskiptakerfinu á grundvelli þessarar heimildar þurfi að hafa losunarleyfi samkvæmt 7. gr. líkt og rekstraraðilar sem heyra undir viðskiptakerfið. Þeir þurfa hins vegar hvorki að standa skil á losunarheimildum samkvæmt 8. gr. né skila skýrslu í samræmi við 11. gr. Eins og kemur fram í 3. mgr. þurfa þeir þó að skila árlegum skýrslum til Umhverfisstofnunar.

Í 3. mgr. er sú krafa gerð til rekstraraðila sem undanskildir hafa verið viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir að þeir skili árlega skýrslu til Umhverfisstofnunar þar sem staðfest er að skilyrði 2. mgr. séu uppfyllt og gerð grein fyrir því hvernig fullnægt hefur verið kröfum samkvæmt 1. mgr.

Í 4. mgr. er lagt til að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um útfærslu ákvæða greinarinnar.

Um 13. gr. (*Flugrekendur sem heyra undir umsjón íslenska ríkisins*)

Í greininni eru sett fram viðmið um hvaða flugrekendur skuli heyra undir umsjón íslenska ríkisins í viðskiptakerfinu, en viðmiðin koma nú fram í reglugerð nr. 999/2011 um hvaða flugrekendur heyra undir umsjón Íslands í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Sú reglugerð var sett með stoð í 14. gr. a laga nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda, með síðari breytingum.

Reglur um umsjónarríki er að finna í 18. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB. Til að draga úr kostnaði við stjórnslu viðskiptakerfisins og koma í veg fyrir tvíverknað skal flugrekandi sem heyrir undir gildissvið þess eingöngu heyra undir umsjón eins ríkis á Evrópska efnahagssvæðinu, óháð því til hvaða ríkja hann flýgur á viðskiptatímabilinu. Í umsjón ríkis felst að það ríki ber ábyrgð á að framkvæma reglur um viðskiptakerfið gagnvart viðkomandi flugrekanda, svo sem að innheimta losunarheimildir, taka við eftirlitsáætlunum og skýrslum og beita vanefndaúrræðum. Reglan felur einnig í sér að önnur ríki Evrópska efnahagssvæðisins geta ekki gripið til sams konar aðgerða gagnvart viðkomandi flugrekanda.

Í 1. mgr. kemur fram að tvenns konar viðmið skuli notuð til að raða flugrekendum niður á umsjónarríki. Annars vegar er miðað við útgefin flugrekstrarleyfi samkvæmt reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2407/92. Ef flugrekandi hefur flugrekstrarleyfi sem gefið er út samkvæmt þeirri reglugerð skal það ríki sem gaf leyfið út teljast umsjónarríki hans í viðskiptakerfinu. Framangreind reglugerð var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 969/2008 um veitingu flugrekstrarleyfa, markaðsaðgang flugrekenda, fargjöld og farmgjöld í flugþjónustu innan

Evrópska efnahagssvæðisins. Flugrekendur sem hafa hlotið flugrekstrarleyfi samkvæmt ákvæðum þeirrar reglugerðar teljast því heyra undir umsjón Íslands í viðskiptakerfinu. Hins vegar, þegar flugrekandi hefur ekki hlotið leyfi samkvæmt reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2407/92, skal umsjónarríki ráðast af því hvert má rekja stærstan hluta losunar flugrekanda í viðskiptakerfinu á tilteknu viðmiðunarári. Er þar nánar tiltekið átt við losun sem tengist flugferðum sem fela í sér flugtak frá flugvelli í viðkomandi ríki, hvert sem förlinni er heitið, og landingu á slíkum flugvelli, ef flogið er frá þriðja ríki.

Í 2. mgr. kemur fram að viðmiðunarárið skuli vera árið 2006, nema ef flugrekandi hefur hafið starfsemi eftir 1. janúar það ár, en þá er viðmiðunarárið fyrsta heila almanaksárið sem viðkomandi flugrekandi er í rekstri. Síðarnefnda reglan á við um flugrekendur frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins en getur einnig átt við um flugrekendur innan Evrópska efnahagssvæðisins sem ekki eru í atvinnurekstri.

Í 3. mgr. koma fram skilyrði þess að flugrekandi flytjist undir umsjón annars ríkis. Ef ekkert af losun flugrekanda tilheyrir umsjónarríki hans á fyrstu tveimur árum viðskiptatímabils skal hann fluttur frá og með næsta viðskiptatímabili undir umsjón þess ríkis Evrópska efnahagssvæðisins sem stærstur hluti losunar hans tilheyrði á þessum tveimur árum. Þetta þýðir að ef ekkert af losun flugrekanda tilheyrir Íslandi á árunum 2013 og 2014 má hann búast við því að verða fluttur undir umsjón annars ríkis frá og með viðskiptatímabilinu sem hefst árið 2021. Auk þess er mögulegt að flugrekendur verði færðir milli umsjónarríkja á miðju tímabili við árlega endurskoðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á skrá framkvæmdastjórnarinnar, sbr. næstu efnisgrein.

Í 4. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð sem innleiðir skrá framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins yfir flugrekendur. Skv. 3. mgr. 18. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, skal framkvæmdastjórnin fyrir 1. febrúar ár hvert gefa út skrá yfir alla flugrekendur sem vitað er að heyri undir gildissvið viðskiptakerfisins. Í skránni skal tilgreint hvaða ríki telst umsjónarríki hvers og eins flugrekanda í samræmi við ofangreind viðmið. Til að rækja þetta hlutverk hefur framkvæmdastjórnin notað upplýsingar frá Evrópustofnun um öryggi flugleiðsögu (Eurocontrol) í samræmi við heimild í 18. gr. b tilskipunarinnar. Framkvæmdastjórnin gaf í fyrsta skipti út skrá yfir flugrekendur árið 2009, sbr. reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 748/2009. Skránni hefur verið breytt fjórum sinnum, þar af einu sinni sérstaklega vegna rýmkunar á gildissviði viðskiptakerfisins til EES/EFTA-ríkjanna. Nú eru yfir 4000 flugrekendur nefndir í skránni.

Í 5. mgr. kemur fram að skrá skv. 4. mgr. hefur ekki áhrif á það hvort flugrekandi fellur undir gildissvið viðskiptakerfisins eða ekki, heldur ræðst það eingöngu af því hvort hann stundar starfsemi sem fellur undir kerfið. Því er hugsanlegt að flugrekanda sem ekki fellur undir kerfið sé getið í skránni eða að flugrekanda sem heyrir undir kerfið vanti í skrána. Því er mikilvægt að flugrekendur séu sjálfir vakandi fyrir því hvort þeir hafi stundað flugstarfsemi samkvæmt II. viðauka innan Evrópska efnahagssvæðisins og hafi frumkvæði að því að því að efna skyldur sínar samkvæmt frumvarpinu. Á hinn bóginn er flugrekendum sem ljóst er að falla undir gildissvið kerfisins óhætt að treysta á upplýsingar sem fram kom í skrá framkvæmdastjórnarinnar þrátt fyrir að þeir telji að þeir hafi átt að heyra undir annað umsjónarríki.

Um 14. gr. (*Skylda flugrekenda til að standa skil á losunarheimildum*)

Í greininni er fjallað er um skyldu flugrekenda til að standa skil á losunarheimildum. Ákvæði 1. mgr. byggist á 2. mgr. a 12. gr. tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, en þar kemur fram að flugrekendur skuli fyrir 30. apríl ár hvert standa skil á losunarheimildum sem samsvara heildarlosun þeirra á undangengnu almanaksári frá þeirri starfsemi sem þeir teljast ábyrgir fyrir og getið er í viðauka I við tilskipunina. Skylda flugrekenda til að skila losunarheimildum á við losun sem verður frá og með 1. janúar 2012. Flugrekendur skulu því standa skil á losunarheimildum í fyrsta skipti fyrir 30. apríl 2013.

Það sem ræður því hvaða flugrekandi telst ábyrgur fyrir hverju flugi er hverjum kallmerki (call sign) sem notað er til að auðkenna loftfarið í fjarskiptum flugumferðaþjónustu tilheyrir. Með kallmerki er annaðhvort átt við ICAO-kóða flugrekanda sem fram kemur í reit nr. 7 í flugáætlun eða, ef ICAO-kóðinn er ekki tiltækur, skráningarmerki loftfarsins. Ef ekki tekst að hafa uppi á þeim flugrekanda sem telst ábyrgur fyrir flugi samkvæmt framangreindum viðmiðum, skal eigandi loftfarsins talinn ábyrgur nema honum takist að sýna fram á tilvist viðkomandi flugrekanda.

Erfitt getur reynst að skera úr um ábyrgð á tilteknu flugi í þeim tilvikum þegar notkun loftfara byggist á leigusamningi. Þó má almennt búast við að þegar um er að ræða svokallaða blautleigu, þ.e. þegar loftfar er leigt út með áhöfn, viðhaldi og tryggingum, sé ábyrgðin áfram í höndum leigusalans. Í tilvikum þegar loftför eru leigð út án þjónustu, í svokallaðri þurrleigu, er hins vegar almennt gengið út frá því að ábyrgð viðkomandi flugs færist yfir til leigutaka. Ekkert stendur þó í vegi fyrir því að leigusali og leigutaki semji sérstaklega um skipan þessara mála, svo sem um hvaða ICAO-kóði skuli gefinn upp í flugáætlun.

Einnig hafa komið upp vafamál varðandi það hvort svonefnd umsýslufyrirtæki (management companies) geti orðið ábyrg fyrir tilteknum flugferðum. Umsýslufyrirtæki eru þau fyrirtæki kölluð sem framkvæma ýmsar skyldur flugrekanda fyrir hans hönd, svo sem að útbúa flugáætlanir og greiða flugvallargjöld. Fyrirtæki af þessu tagi hafa í auknum mæli komið fram fyrir hönd flugrekenda í tengslum við viðskiptakerfið, t.d. með því að að útbúa eftirlitsáætlanir og skila skýrslum í hans nafni. Ekkert mælir á móti þessari tilhögun, en hafa ber í huga að ábyrgð á flugi í viðskiptakerfinu hvílir áfram á viðkomandi flugrekanda, en færist ekki yfir til umsýslufyrirtækisins.

Sú flugstarfsemi sem skila þarf losunarheimildum fyrir er talin upp í viðauka I við ETS-tilskipunina. Þar kemur fram að undir kerfið falli allar flugferðir sem feli í sér flugtak eða landingu á flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkis Evrópusambandsins. Eftir að tilskipun 2008/101/EB var tekin upp í EES-samninginn nær skilgreining þessi til ríkja Evrópska efnahagssvæðisins, en ekki eingöngu Evrópusambandsins. Túlka ber orðið flugvöllur rúmt, þannig að það nái yfir svæði á landi eða vatni, þ.á m. byggingar, starfsstöðvar og búnað, sem notað er í hluta eða heild fyrir landingu eða flugtak loftfars eða hreyfingar þess á jörðu niðri.

Tiltekin flugstarfsemi er þó undanskilin gildissviði tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, sbr. viðauka I við hana. Má þar nefna flutning 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.

Af þeirri starfsemi sem talin er upp í viðauka I við tilskipunina er ljóst að bæði einkaaðilar og lögaðilar geta talist flugrekendur í skilningi hennar. Gildissvið viðskiptakerfisins takmarkast því ekki við aðila sem stunda flugstarfsemi í atvinnuskyni.

Við túlkun á orðum og orðasamböndum í viðauka I skal farið eftir skilgreiningum sem fram koma í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2009/450/EB sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 87/2011.

Í 2. mgr. kemur fram að fjöldi losunarheimilda sem flugrekandi skal skila skuli byggjast á losun hans árið á undan. Fyrir hvert tonn af koldíoxíði sem losað hefur verið skal skila einni losunarheimild.

Í 3. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar Umhverfisstofnun áætla losun flugrekanda í samræmi við heimild 4. mgr. 18. gr. Ef í ljós kemur eftir að skýrslu er skilað að Umhverfisstofnun hefur vanáætlað losun ber flugrekanda að standa skil á losunarheimildum sem samsvara því magni sem ber í milli. Þessari reglu er ætlað að girða fyrir að flugrekendur geti hagnast á því að skila skýrslu seint eða á ófullnægjandi hátt.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að flugrekendum sé heimilt að nota allar losunarheimildir sem úthlutað hefur verið til aðila sem heyra undir viðskiptakerfið til að efna skyldur sínar samkvæmt þessari grein, óháð því hvort losunarheimildunum hefur verið úthlutað til flugrekenda eða staðbundinna starfsstöðva. Þeim er einnig heimilt að nota losunarheimildir sem boðnar hafa verið upp samkvæmt reglugerð (ESB) nr. 1031/2010 um uppboð losunarheimilda, sbr. einnig 24. gr. frumvarpsins. Loks er flugrekendum heimilt upp að vissu marki að efna skyldur sínar með einingum sem orðið hafa til vegna alþjóðlegra verkefna samkvæmt ákvæðum Kýóto-bókunarinnar, sbr. 29. gr. frumvarpsins.

Í 5. mgr. er ráðherra heimilað að undanþiggja flugrekanda skyldu til að skila losunarheimildum í ákveðnum tilvikum. Tillagan byggist á 25. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, þar sem fram kemur að ef ríki utan Evrópusambandsins grípur til aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi skuli framkvæmdastjórn Evrópusambandsins kanna möguleikana á að aðlaga þær aðgerðir að viðskiptakerfi ESB. Þetta kann að fela í sér að flugstarfsemi flugrekenda sem verður fyrir áhrifum af fyrrnefndum aðgerðum verði undanskilin gildissviði viðskiptakerfis ESB með breytingu á tilskipuninni, en heyri í kjölfarið eingöngu undir aðgerðir síns heimaríkis. Með heimaríki flugrekanda er átt við ríki þar sem hann er skráður og/eða hefur fengið útgefin þau leyfi sem þarf til að stunda starfsemi sína. Rétt þykir að fela ráðherra heimild til að setja reglur til að undanskilja flugrekendur frá tilteknum ríkjum gildissviði frumvarpsins svo að ekki þurfi að breyta lögnum ef kemur til framangreindra breytinga á tilskipunni.

Um 15. gr. (*Skilyrði endurgjaldslausrar úthlutunar losunarheimilda til flugrekenda*)

Í greininni eru sett fram skilyrði um endurgjaldslausu úthlutun losunarheimilda til flugrekenda. Ákvæði um slíka úthlutun er að finna í 3. gr. e tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB.

Markmið tilskipunarinnar er 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 í Evrópusambandinu á viðmiðunarárunum 2004–2006 (sögulega losun). Markmið þeirra tímabila sem á eftir koma hafa ekki verið ákveðin en munu taka mið af endurskoðun reglna tilskipunarinnar um flug. Slík endurskoðun skal fara fram fyrir 1. desember 2014, sbr. 4. mgr. 30. gr. tilskipunarinnar.

Á grundvelli framangreindra markmiða og upplýsinga frá Evrópustofnun um öryggi flugleiðsögu (Eurocontrol) hefur framkvæmdastjórnin ákveðið heildarfjölda losunarheimilda fyrir fyrstu tvö viðskiptatímabil kerfisins að því er varðar flug, annars vegar 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og hins vegar 1. janúar 2013 til 31. desember 2020, sbr. ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar 2011/149/ESB og 2011/389/ESB. Með ákvörðunum Sameiginlegu EES-nefndarinnar hefur upplýsingum frá EES/EFTA-ríkjunum verið bætt við og þannig ákveðinn heildarfjöldi losunarheimilda fyrir allt Evrópska efnahagssvæðið, sbr. ákvarðanir Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 87/2011 og 93/2011.

Samkvæmt 3. gr. d - 3. gr. f tilskipunarinnar skal úthluta stærstum hluta af heildarfjölda losunarheimilda endurgjaldslausu til flugrekenda, eða 85%, en 15% skulu boðin upp. Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda skal byggjast á árangursviðmiði (e. benchmark) sem skilgreint er sem losunarheimildir á tonnkilómetra og er fundið út með því að deila fjölda losunarheimilda sem úthluta skal endurgjaldslausu í bandalaginu með samtölu tonnkilómetra árið 2010 samkvæmt umsóknnum flugrekenda um losunarheimildir. Flugrekendur fá því úthlutað losunarheimildum í samræmi við hlutdeild þeirra í heildarflugstarfsemi í Evrópu árið 2010. Árangursviðmiðið skal vera hið sama fyrir alla flugrekendur sem heyra undir gildissvið kerfisins. Með öðrum orðum gilda sömu reglur um úthlutun til flugrekenda hvaðan sem þeir eru og óháð því hvaða ríki hefur umsjón með þeim. Framkvæmdastjórn Evrópsambandsins ákvað árangursviðmiðið með ákvörðun nr. 2011/638/ESB. Sú ákvörðun var tekin upp í EES-samninginn og samþykkt sameiginlegt árangursviðmið fyrir allt Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 122/2011.

Í 1. mgr. kemur fram að úthlutun til flugrekenda sem heyra undir umsjón Íslands skuli byggð á framangreindu árangursviðmiði margfölduðu með fjölda tonnkilómetra í starfsemi flugrekenda árið 2010.

Í 2. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð þar sem ofangreindar ákvarðanir Sameiginlegu EES-nefndarinnar eru innleiddar.

Í 3. mgr. er fjallað um umsókn um endurgjaldslausar losunarheimildir. Þar er ráðherra falið að setja reglugerð með nánari skilyrðum um umsókn. Hér er gert ráð fyrir að reglur ákvörðunar 2007/578/EB verði innleiddar, en þar koma m.a. fram kröfur um vöktun tonnkilómetra á viðmiðunarári sem er forsenda úthlutunar. Búast má við að þessar kröfur verði í framtíðinni að finna í heildarreglugerð um vöktun og skýrslugerð í viðskiptakerfinu sem Evrópusambandið stefnir að því að samþykkja á næstu mánuðum.

Flugrekendur sem hugðust sækja um endurgjaldslausar losunarheimildir fyrir tímabilin 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og 1. janúar 2013 til 31. janúar 2020 bar að senda Umhverfisstofnun vottaða skýrslu fyrir 15. júní 2011 um fjölda tonnklómetra í starfsemi sinni árið 2010, sbr. 3. mgr. 14. gr. c laga nr. 65/2007, með síðari breytingum. Alls sóttu 9 flugrekendur um úthlutun og tók Umhverfisstofnun í desember 2011 ákvörðun um úthlutun til þeirra. Fyrsta úthlutun losunarheimilda skal fara fram fyrir 28. febrúar 2012 og árlega eftir það.

Frestur til að sækja um almenna úthlutun vegna viðskiptatímabilanna 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og 1. janúar 2013 til 31. janúar 2020 er samkvæmt ofangreindu liðinn. Fyrir næstu tímabil gildir sú regla að flugrekandi sem hyggst sækja um úthlutun samkvæmt 1. mgr. skal í síðasta lagi 31. mars á því ári sem fer á eftir vöktunarári senda Umhverfisstofnun skýrslu um tonnklómetra í starfsemi sinni á vöktunarári. Skýrslan skal vottuð af óháðum vottunaraðila í samræmi við ákvæði VII. kafla. Vöktunarár samkvæmt þessari grein skal vera almanaksár sem endar 24 mánuðum fyrir upphaf viðkomandi viðskiptatímabils.

Um 16. gr. (*Sjóður fyrir nýja þáttakendur í flugstarfsemi*)

Í 1. mgr. er mælt fyrir um úthlutun úr sérstökum sjóði fyrir nýja flugrekendur og flugrekendur í örum vexti, en á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 og á þeim tímabilum sem eftir fara skulu 3% af heildarfjölda losunarheimilda í bandalaginu tekin frá og sett í sérstakan varasjóð fyrir slíka flugrekendur. Reglur um sjóðinn er að finna í 3. gr. f tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB. Aðilar sem rétt eiga á úthlutun úr sjóðnum eru til einföldunar nefndir nýir þáttakendur í flugstarfsemi, en nánar tiltekið er um að ræða flugrekendur sem hefja starfsemi sem fellur undir gildissvið kerfisins eftir vöktunarár fyrir viðkomandi viðskiptatímabil eða auka tonnklómetra í starfsemi sinni um meira 18% á ári milli vöktunarársins og annars almanaksár yfirstandandi viðskiptatímabils, sbr. skilgreiningu í 10. tl. 3. gr. Vöktunarár tímabilsins 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 er árið 2010. Enginn varasjóður er fyrir tímabilið 1. janúar 2012 til 31. desember 2012.

Í 2. – 6. mgr. er mælt fyrir um úthlutun úr sjóðnum. Líkt og almenn úthlutun samkvæmt 15. gr. skal úthlutun úr sjóðnum byggjast á árangursviðmiðum sem skilgreind eru sem losunarheimild á tonnklómetra. Flugrekendur sem óska eftir úthlutun úr sjóðnum skulu senda umsókn til Umhverfisstofnunar með vottuðum upplýsingum um fjölda tonnklómetra í starfsemi sinni á öðru ári yfirstandandi tímabils og, þegar um er að ræða flugrekendur sem hafa aukið starfsemi sína, gera grein fyrir aukningu á tonnklómetrum í starfsemi sinni á tilteknu tímabili. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skal reikna árangursviðmiðið út með því að deila fjölda losunarheimilda í sjóðnum með samtölu tonnklómetra umsækjenda. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar verður í kjölfarið tekin upp í Samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og er ráðherra í 5. mgr. falið að innleiða hana með reglugerð.

Í 6. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð með nánari ákvæðum um umsóknir úr sjóðnum. Eru þar hafðar í huga reglur ákvörðunar 2007/578/EB, með síðari breytingum, en þar koma m.a. fram kröfur um vöktun tonnklómetra á viðmiðunarári sem er forsenda úthlutunar. Búast má við að þessar kröfur verði í framtíðinni að finna í heildarreglugerð um vöktun og skýrslugerð í viðskiptakerfinu sem Evrópusambandið stefnir að því að samþykkja á næstu mánuðum.

Fyrir tímabilið 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 verður frestur til að sækja um úthlutun úr sjóðnum 30. júní 2015. Ákvörðun um árangursviðmiðið vegna tímabilsins 1. janúar 2013 til 31. desember 2020 skal gefin út í síðasta lagi 30. september 2016 og skal úthlutað úr sjóðnum fyrir 28. febrúar á hverju ári sem eftir er af tímabilinu.

Um 17. gr. (*Úthlutun losunarheimilda til flugrekenda*)

Í 1. mgr. kemur fram að Umhverfisstofnun skuli fyrir 28. febrúar á hverju ári úthluta losunarheimildum til flugrekenda sem hafa fengið samþykka umsókn sína um losunarheimildir samkvæmt 15. og 16. gr. Fyrsta almenna úthlutunin fer fram 28. febrúar 2012 og fyrsta úthlutunin úr sjóði fyrir nýja þátttakendur í flugstarfsemi fer fram 28. febrúar 2017. Úthlutunin felst í því að Umhverfisstofnun leggur tilskilinn fjölda losunarheimilda inn á reikning flugrekenda í skráningarkerfinu. Það hefur almennt ekki áhrif á úthlutun til flugrekenda þótt hann hætti starfsemi eða starfsemi hans breytist á þann hátt að hann sé ekki lengur skyldugur til að standa skil á losunarheimildum. Þó er ljóst að skilyrði þess að hann fái áfram úthlutað losunarheimildum er að viðkomandi fyrirtæki sé enn starfrækt og eigi reikning í skráningarkerfinu.

Í 2. mgr. er lagt til að ef flugrekandi fær, svo sem vegna rangra upplýsinga í skýrslu eða mistaka, úthlutað fleiri losunarheimildum en honum ber samkvæmt reglum frumvarpsins skuli Umhverfisstofnun taka ákvörðun um að færa þann fjölda sem umfram er af reikningi flugrekenda. Fylgja ber ákvæðum stjórnáætlunarlaga við töku slíkrar ákvörðunar. Skal flugrekanda m.a. gefið færi á að tjá sig áður en ákvörðun er tekin.

Um 18. gr. (*Vöktun og skýrslugjöf flugrekenda*)

Í 1. mgr. kemur fram skylda flugrekanda til að útbúa eftirlitsáætlun vegna vöktunar á losun koldíoxíðs í starfsemi sinni. Fjallað er um eftirlitsáætlanir í 3. gr. e tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, og ákvörðun 2007/589/EB, eins og henni var breytt með ákvörðun 2009/339/EB. Auk þess er gert ráð fyrir að mælt verði fyrir um eftirlitsáætlanir í heildarreglugerð um vöktun og skýrslugjöf í viðskiptakerfinu sem stefnt er að því að samþykkja í Evrópusambandinu á næstu mánuðum. Eftirlitsáætlunin sem mælt er fyrir um í þessu ákvæði er sambærileg við vöktunaráætlun rekstraraðila. Tilgangur þessara áætlana er að tryggja að vöktun byggi á viðurkenndri aðferðafræði sem er samræmd fyrir allt viðskiptakerfið.

Í 2. mgr. kemur fram að flugrekendur sem hyggjast sækja um endurgjaldsloausa úthlutun losunarheimilda skuli útbúa eftirlitsáætlun vegna vöktunar tonnklómetra. Eins og fram kemur í 15. gr. er skilyrði endurgjaldsloausrar úthlutunar á hverju viðskiptatímabili að flugrekandi leggi fram vottaða skýrslu um fjölda tonnklómetra í starfsemi sinni á tilteknu viðmiðunarári.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um skyldu flugrekanda til að skila árlega skýrslu til Umhverfisstofnunar um losun koldíoxíðs í starfsemi sinni. Slík skýrslugjöf er forsenda þess að unnt sé að ákvarða fjölda losunarheimilda sem flugrekandi skal standa skil á vegna viðkomandi árs. Skýrslan skal vottuð af óháðum vottunaraðila.

Í 4. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði gert skylt að áætla losun frá starfsemi flugrekanda ef hann lætur hjá líða að senda skýrslu, eða ef skýrslan er ófullnægjandi eða hefur ekki verið vottuð. Í slíkum tilvikum ber Umhverfisstofnun að fylgja ákvæðum reglugerðar skv. 5. mgr. Auk þess ber að fylgja ákvæðum stjórnálaganna við slíka áætlun, m.a. skal flugrekanda gefinn kostur á að tjá sig um fyrirhugaða áætlun.

Í 5. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð þar sem mælt er fyrir um nánari reglur um vöktun og skýrslugjöf. Ekki er unnt að telja upp með tæmandi hætti öll atriði sem þörf er á að útfæra í reglugerð, en ljóst er að vald ráðherra í þessu efni takmarkast af tilgangi skýrslugjafar og vöktunar. Um er að ræða heimild til að innleiða ákvörðun 2007/589/EB og þær ákvarðanir sem fela í sér breytingar á henni, eins og þeim hefur verið bætt við EES-samninginn. Einnig er gert ráð fyrir að ráðherra geti innleitt heildarreglugerð um vöktun og skýrslugjöf í viðskiptakerfinu, sem búist er við því að samþykkt verði í Evrópusambandinu á næstu mánuðum og tekin upp í EES-samninginn í kjölfarið þess.

Í 6. mgr. er lagt til að flugrekanda sem hyggst leggja niður starfsemi beri að tilkynna það skriflega til Umhverfisstofnunar.

Í 7. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að krefja flugrekanda um frekari upplýsingar en fram koma í skýrslu skv. 3. mgr. Þessi heimild er nauðsynleg þar sem vöktun og skýrslugjöf byggist á flóknum reglum og útilokað er að sjá fyrir með tæmandi hætti hvaða upplýsingar eru nægjanlegar til að leggja mat á það hvort kröfur laganna hafa verið uppfylltar með réttum hætti.

Um 19. gr. (*Skráningarkerfi*)

Í 1. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði falin umsjón með skráningarkerfi losunarheimilda eins og verið hefur, bæði að því er varðar þann hluta þess sem rekinn er vegna skuldbindinga Kýótó-bókunarinnar og þann hluta sem tilheyrir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Í umsjón Umhverfisstofnunar felst að stofnunin skal teljast landsstjórnandi Íslands í skilningi bæði Kýótó-bókunarinnar og reglugerða (ESB) nr. 920/2010 og 1193/2011, auk þess sem stofnunin telst lögbært yfirvald í skilningi nefndra reglugerða.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu aðila sem heyra undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, auk vottunaraðila, til að eiga reikning í skráningarkerfinu. Að auki skal hverjum sem þess óskar, bæði einstaklingum og lögaðilum, heimilt að stofan reikning í skráningarkerfinu. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. tilskipunar 2003/87/EB, sbr. EES-samninginn, skulu hvaða einstaklingar eða lögaðilar sem er geta átt viðskipti með losunarheimildir á Evrópska efnahagssvæðinu. Hér vísast þó til athugasemda við ákvæði II til bráðbirgða með lögum þessum um takmarkanir á fjármagnsflutningum milli landa.

Í 3. mgr. er ráðherra falið að setja reglugerð með nánari ákvæðum um skráningarkerfi. Með ákvæðinu er nánar tiltekið ætlunin að heimila ráðherra að innleiða reglugerðir (ESB) nr. 920/2010 og 1193/2011 með tilvísunaraðferð. Fyrirnefnda reglugerðin gildir frá 1. janúar 2012 en hin síðarnefnda tekur við 1. janúar 2013. Reglugerðirnar fjalla báðar um starfrækslu og viðhald skráningarkerfis vegna viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Skráningarkerfið er í raun

umfangsmikill rafrænn gagnagrunnur þar sem skráðar eru upplýsingar um stöðu og hreyfingar losunarheimilda ríkja og einkaaðila í tengslum við viðskiptakerfið, auk upplýsinga um losun aðila sem heyra undir kerfið. Í reglugerðunum koma fram ítarlegar reglur um reikninga sem stofnaðir eru í kerfinu, m.a. um stjórn þeirra og aðgangsskilyrði. Hvert aðildarríki skal tilgreina sérstakan landsstjórnanda sem skal hafa umsjón með reikningum sem tengjast viðkomandi ríki. Stjórn annarra reikninga í sambandskerfinu er í höndum svonefnds miðlægs stjórnanda (*Central Administrator*) sem starfar á vegum framkvæmdastjórnarinnar. Landsstjórnendur koma fram fyrir hönd ríkisins í samskiptum við einkaaðila sem stofna reikning í kerfinu og hafa m.a. það hlutverk að samþykka aðgangshafa sem tilgreindir eru af reikningseigendum. Reikningar í skráningarkerfinu eru vistaðir á rafrænan hátt og hafa reikningseigendur aðgang að reikningum í gegnum netið. Kerfið er því nokkurs konar netbanki. Aðgerðir á reikningum, m.a. útgáfa losunarheimilda og flutningur þeirra milli reikninga, eru háðar margvíslegum skilyrðum og lúta miðlægu eftirliti á vegum Evrópusambandsins. Ef um Kýótó-einingar er að ræða bætist við eftirlit af hálfu loftlagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Reglugerðirnar hafa að geyma fyrirmæli til stjórnenda reikninga í kerfinu um verklag í tengslum við meðferð losunarheimilda, þ.á m. um útgáfu þeirra, skil til stjórnvalda, millifærslur í kjölfar viðskipta og árlegt uppgjör milli aðildarríkja.

Um 20. gr. (*Framkvæmd vottunar*)

Greinin fjallar um kröfur sem gera skal til vottunaraðila sem votta skýrslur og önnur gögn rekstraraðila og flugrekenda í viðskiptakerfinu. Reglur um hæfni og starfsaðferðir vottunaraðila er að finna í viðauka V við tilskipun 2003/87/EB, með síðari breytingum, og í ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 2007/589/EB, með síðari breytingum. Á næstu mánuðum er gert ráð fyrir að Evrópusambandið samþykki heildarreglugerð um vottun og viðurkenningu vottunaraðila.

Um 21. gr. (*Faggilding vottunaraðila*)

Lagt er til að faggilding vottunaraðila verði í höndum faggildingarsviðs Einkaleyfastofu (ISAC), sem starfar samkvæmt lögum nr. 24/2006 um faggildingu o.fl. Faggildingarsvið Einkaleyfastofu er hinn opinberi faggildingaraðili á Íslandi og er aðili að Evrópustofnun um samvinnu á sviði faggildinga (European Co-operation for Accreditation, EA). Lagt er til að faggildingarsviði Einkaleyfastofu verði heimilt að gera samkomulag við aðila sem sér um faggildingar í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins um að afgreiða umsóknir um faggildingu. Ástæða þess er að óljóst er hvort eftirspurn íslenskra fyrirtækja eftir faggildingu verður næg til að standa undir kostnaði við að veita slíka þjónustu hér á landi.

Um 22. gr. (*Gagnkvæm viðurkenning*)

Í 1. mgr. er lagt til að vottunaraðilum sem hlotið hafa faggildingu í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins verði heimilt að votta skýrslur og önnur gögn rekstraraðila og flugrekenda sem heyra undir umsjón Íslands í viðskiptakerfinu. Samkvæmt reglum Evrópusambandsins um viðskiptakerfið hafa ríki hingað til haft val um hvort þau viðurkenna vottun erlendra vottunaraðila. Frá 1. janúar 2013 er hins vegar gert ráð fyrir að gagnkvæm viðurkenning faggildinga verði meginregla í kerfinu, þó að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, m.a. því að

viðkomandi faggildingaraðili hafi staðist svokallað jafningjamat (e. peer evaluation). Er þar átt við mat sem framkvæmt er af Evrópustofnun um samvinnu á sviði faggildinga (European Co-operation for Accreditation, EA).

Í 2. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun hafi það hlutverk að viðurkenna vottunaraðila sem óska eftir að votta skýrslur fyrir rekstraraðila og flugrekendur sem heyra undir umsjón Íslands. Aðeins þarf að sækja einu sinni um slíka viðurkenningu. Áður en Umhverfisstofnun staðfestir skýrslu sem vottuð er af vottunaraðila skv. 1. mgr. er nauðsynlegt að ganga úr skugga um að vottunaraðili uppfylli enn skilyrði fyrir viðurkenningu. Frá gildistöku laga nr. 64/2011, sem felldu flugstarfsemi undir gildissvið laga nr. 65/2007, hefur Umhverfisstofnun viðurkennt þrjá erlenda vottunaraðila í samræmi við þau skilyrði sem hér er lagt til að verði leidd í lög. Sú viðurkenning skal halda gildi sínu.

Um 23. gr. (*Reglugerð um vottun og vottunaraðila*)

Lagt er til að ráðherra verði falið að setja reglugerð til innleiðingar á reglum Evrópusambandsins um vottun og vottunaraðila. Er þar um að ræða reglur sem fram koma í V. viðauka tilskipunar 2003/87/EB, með síðari breytingum, ákvörðun 2007/589/EB, með síðari breytingum, og heildarreglugerð um vottun og vottunaraðila sem vænta má að verði samþykkt af Evrópusambandinu á næstu mánuðum.

Um 24. gr. (*Uppboð losunarheimilda*)

Í greininni er fjallað um uppboð losunarheimilda og ráðherra falið að setja reglugerð til innleiðingar á reglum EES-samningsins er varða uppboð. Tilskipun 2003/87/EB, með síðari breytingum, gerir ráð fyrir að tiltekinn hluti losunarheimilda í viðskiptakerfinu verði boðinn upp. Með reglugerð (EB) nr. 1031/2010, sem stefnt er að því að taka upp í EES-samninginn á næstu mánuðum, voru samþykktar nánari reglur um framkvæmd slíkra uppboða. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir sameiginlegum uppboðsvettvangi innan Evrópusambandsins.

Tekjur af uppboðnum losunarheimildum skulu skiptast milli ríkja Evrópska efnahagssvæðisins eftir ákveðnum reglum sem eru mismunandi eftir því hvort um er að ræða losunarheimildir fyrir staðbundna starfsemi eða fyrir flug. 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 felur í sér flugtak í ríkinu auk flugs frá ríki utan svæðisins sem lendir í ríkinu. Samkvæmt aðlögun við tilskipun 2008/101/EB, sbr. ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 6/2011, munu sömu reglur gilda um hlutdeild EES/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 Evrópska efnahagssvæðisins og lenti við komuna inn í Evrópska efnahagssvæðisins fyrst á íslenskum flugvelli árið 2010 teljast til hlutdeildar íslenska ríkisins í losun þess árs.

Búist er við að um helmingur losunarheimilda sem gefnar verða út vegna staðbundinnar starfsemi verði boðinn út, en bjóða skal upp allar losunarheimildir sem ekki er skylt að úthluta endurgjaldslaust samkvæmt tilskipun 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun

2009/29/EB. Hlutdeild hvers ríkis í uppboðsheimildum miðast að meginstefnu til við hlutdeild viðkomandi ríkis í losun sem féll undir viðskiptakerfið á árunum 2005-2007. Ef stuðst væri við þetta viðmið er ljóst að afar lítill hluti tekna af uppboðum félli Íslandi í skaut. Viðræður standa yfir við Evrópusambandið í tengslum við væntanlega upptöku tilskipunar 2009/29/EB í EES-samninginn um að Ísland fái sanngjarna hlutdeild í uppboðstekjunum með því að nota aðrar reiknireglur en gert er ráð fyrir í tilskipuninni.

Um 25. gr. (*Hlutverk Loftslagssjóðs*)

Í IX. kafla frumvarpsins er lagt til að stofnaður verði nýr sjóður, svokallaður Loftslagssjóður sem hafi það hlutverk að styðja við verkefni er stuðlað geta að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi og aukinni þekkingu almennings á loftslagsbreytingum af mannavöldum, afleiðingum þeirra og mögulegum aðgerðum til að sporna við þeim. Nánar er útfært í greininni með hvaða hætti sjóðurinn geti sinnt þessu hlutverki.

Í tilskipunum 2008/101/EB og 2009/29/EB er kveðið á um skyldu til að verja tekjum af viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir til loftslagsvænna verkefna. Í 4. mgr. 3. gr. d tilskipunar 2008/101/EB segir:

Aðildarríkin skulu ákveða hvernig tekjum af uppboði á losunarheimildum er ráðstafað. Nota ætti þessar tekjur til að bregðast við loftslagsbreytingum í ESB og þriðju löndum, m.a. til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, aðlagast áhrifum af loftslagsbreytingum í ESB og þriðju löndum, einkum þróunarlöndum, fjármagna rannsóknir og þróun með tilliti til takmörkunar og aðlögunar, einkum að því er varðar flugtækni og flutninga í lofti, draga úr losun með flutningum sem valda lítilli losun og til að standa undir kostnaði við stjórnun á kerfi Bandalagsins. Ágóðanum af uppboðunum skal einnig varið til að fjármagna framlög í alþjóðlega sjóðinn fyrir orkunýtni og endurnýjanlega orku og ráðstafanir til að koma í veg fyrir skógeyðingu.

EES/EFTA ríkin, þ.m.t. Ísland, eru bundin af þessari grein tilskipunarinnar samkvæmt ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 6/2011. Sambærilegt ákvæði er að finna í 3. mgr. 10. gr. tilskipunar 2009/29/EB þar sem aðildarríkjum er gert að verja að minnsta kosti helmingi tekna sinna af viðskiptakerfinu til loftslagsvænna verkefna. Ísland er ekki lagalega bundið af þessu ákvæði þar sem ráðstöfun ríkistekna fellur ekki undir gildissvið EES-samningsins nema um það sé sérstaklega samið. Aftur á móti gilda sömu sjónarmið hér á landi og annars staðar í Evrópu og eðlilegt að tekjur sem skapast af skyldu fyrirtækja til að standa skil á losunarheimildum vegna losunar sinnar á gróðurhúsalofttegundum renni, að minnsta kosti að hluta, til verkefna sem stuðlað geta að því að sporna við þeim vanda sem loftslagsbreytingar af mannavöldum eru.

Það þykir því rétt að tryggja að þær tekjur sem verða af viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hér á landi renni til loftslagsvænna verkefna og í þeim tilgangi er lögð til stofnun Loftslagssjóðs.

Um 26. gr. (*Tekjur loftslagssjóðs*)

Í þessari grein er fjallað um tekjur Loftslagssjóðs. Gert er ráð fyrir að í samræmi við það sem segir í skýringum við 25. gr. renni allar tekjur íslenska ríkisins af flugstarfsemi í viðskiptakerfinu og að minnsta kosti helmingur tekna af staðbundnum iðnaði í kerfinu í sjóðinn. Hér er átt við tekjur sem íslenska ríkið mun hafa af uppboði þeirra losunarheimilda sem því verður ráðstafað í

þeim tilgangi að bjóða þær upp. Talsverð óvissa er á þessum tímamarki um hversu miklar þessar tekjur verða eða hvenær þær byrja að skila sér í ríkissjóð og því er ekki tilgreint sérstaklega hvenær úthlutun úr sjóðnum á að hefjast.

Í 2. mgr. er svo gert ráð fyrir því að sjóðurinn geti haft aðrar tekjur en rétt þykir að girða ekki fyrir að sjóðnum geti áskotnast frekari tekjur í framtíðinni.

Um 27. gr. (*Stjórn Loftslagssjóðs*)

Í greininni er lagt til að ráðherra skipi Loftslagssjóði þriggja manna stjórn. Gert er ráð fyrir því að formaður sé skipaður af ráðherra án tilnefningar en að hinir stjórnarmennirnir tveir séu annars vegar tilnefndir af umhverfisverndarsamtökum og hins vegar af Nýsköpunarmiðstöð Íslands. Þetta er í samræmi við þær tegundir styrkja sem lagðar eru til í 25. gr. Gert er ráð fyrir því að stjórnin taki ákvarðanir um úthlutanir úr sjóðnum í samræmi við reglur sem ráðherra setur. Þá er einnig gert ráð fyrir því að stjórnin geti framselt faglega umsýslu sjóðsins til óháðs aðila samkvæmt samningi. Rétt þykir að þessi möguleiki sé fyrir hendi ef hagfelldara þykir að framselja faglega umsýslu til aðila sem reynslu hafa af slíku, t.d. Rannís. Þá er loks tekið fram í greininni að ákvarðanir stjórnarinnar séu fullnaðarákvarðanir á stjórnsýslustigi. Þar sem það er meginregla í stjórnsýslurétti, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga, að heimilt sé að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds þykir rétt og í samræmi við stjórnsýslulög að það komi skýrt fram í lagatextanum að ákvarðanir um úthlutun úr Loftslagssjóði verði ekki kærðar til æðra stjórnvalds.

Um 28. gr. (*Úthlutunarreglur Loftslagssjóðs*)

Í greininni kemur fram að ráðherra skuli setja sjóðnum reglur um úthlutun þar sem m.a. skuli kveðið á um umsóknir, mat þeirra og málsmeðferð. Þá skulu einnig koma fram í reglunum skilyrði umsókna og áherslur sjóðsins. Slík skilyrði og áherslur verða að vera í samræmi við hlutverk sjóðsins samkvæmt 25. gr.

Um 29. gr. (*Tegundir losunarheimilda sem heimilt er að nota*)

Í greininni er lagt til að ráðherra verði falið að setja reglugerð um hvaða tegundir losunarheimilda rekstraraðilum og flugrekendum er heimilt að nota til að uppfylla skyldur sínar um skil losunarheimilda. Í 11. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2009/29/EB, er mælt fyrir um heimild aðila til að efna kröfur tilskipunarinnar upp að ákveðnu marki með losunarheimildum sem eiga uppruna í loftslagsvænum verkefnum samkvæmt Kýótó-bókuninni við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna.

Um 30. gr. (*Flutningur losunarheimilda milli viðskiptatímabila*)

Í greininni kemur fram að aðilum sem eiga losunarheimildir í skráningarkerfinu sé heimilt að flytja þær milli viðskiptatímabila. Þessi heimild er í samræmi við 13. gr. tilskipunar 2003/87/EB, með síðari breytingum. Vegna takmarkana sem fram koma í Kýótó-bókuninni við flutningi tiltekinna tegunda losunarheimilda milli skuldbindingartímabila bókunarinnar þykir rétt að veita ráðherra heimild til að setja skorður við flutningi losunarheimilda sem stafa af loftslagsvænum verkefnum samkvæmt bókuninni.

Um 31. gr. (*Viðskipti með losunarheimildir*)

Í greininni er mælt fyrir um að losunarheimildir séu framseljanlegar. Er það í samræmi við 1. mgr. 12. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Viðskiptakerfi með losunarheimildir felur í raun í sér að rétturinn til þess að losa gróðurhúsalofttegundir er gerður að fjárhagslegu verðmæti sem gengið getur kaupum og sölum á markaði. Tilgangur með stofnun slíks markaðar er að hvetja fyrirtæki til þess að auka orkunýtni sína eða ráðast í endurbætur á mengunarvörnum með notkun nýrrar tækni. Þannig spara fyrirtæki losunarheimildir sem unnt er að koma í verð á markaðnum. Ljóst er þó að þessi hvati er einvörðungu fyrir hendi ef markaðsvirði losunarheimilda er hærra en kostnaður fyrirtækja við að draga úr losun sinni. Verðmyndun á markaðnum ræður þar að leiðandi miklu um umhverfislegan ávinning af stofnun kerfis af þessu tagi, en hún lýtur almennum lögmálum um framboð og eftirspurn.

Viðskipti með losunarheimildir byggjast á einkaréttarlegum samningum aðila og heyrir undir almennar reglur um viðskipti með fjármálagerninga. Eftirlit í tengslum við skráningarkerfi með losunarheimildir lýtur eingöngu að því að ganga úr skugga um að formleg skilyrði fyrir flutningi losunarheimilda milli reikninga séu uppfyllt.

Í greininni kemur fram að rétturinn til framsals nái ekki til réttarins til úthlutunar samkvæmt ákvæðum laganna, nema við aðilaskipti að fyrirtækjum. Tekið er fram að við aðilaskipti skuli ekki rofin tengsl milli viðkomandi starfsemi og réttarins til úthlutunar sem á henni byggist. Með þessu er átt við að óheimilt er að skilja rétt til úthlutun til handa tiltekinni starfsstöð eða flugrekanda samkvæmt ákvörðun stjórnvalda frá viðkomandi starfsemi. Á sama hátt er veðsetning slíks réttar óheimil. Í framkvæmd felur reglan í sér að losunarheimildum verður eingöngu úthlutað til sjálfs rekstraraðila starfseminnar eða flugrekanda (eða fulltrúa þessara aðila) í skráningarkerfinu. Eftir að losunarheimildir eru komnar á reikning viðkomandi aðila er honum hins vegar í sjálfsvald sett hvernig hann ráðstafar þeim.

Um 32. gr. (*Eignarhald losunarheimilda*)

Í þessari grein er lagt til að staðfest verði að tiltekna einingar-(losunarheimildir) sem kunna að verða gefnar út í samræmi við ákvæði Kýótó-bókunarinnar vegna bindingar kolefnis í gróðri eða jarðvegi eða aðgerðum sem fela í sér endurheimt votlendis hér á landi, verði bókfærðar á reikning íslenska ríkisins í skráningarkerfi. Með þessari grein er lagt til að festur verði í lög sá skilningur sem verið hefur hjá stjórnvöldum að losunarheimildir af þessu tagi skuli nýttar til efna skuldbindingar ríkisins gagnvart Kýótóbókuninni. Með sömu rökum og að ríkið í heild ber ábyrgð á allri losun hér á landi sem fellur innan gildissviðs bókunarinnar, þ.m.t. losun er tengist landnýtingu, þykir rétt að taka af öll tvímæli um að ríkið geti talið fram þá bindingu sem verður gróðri eða jarðvegi til að efna skuldbindingar sínar samkvæmt Kýótó-bókuninni.

Um 33. gr. (*Gjaldtaka*)

Í 1. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að innheimta gjöld vegna verkefna sinna samkvæmt frumvarpinu. Í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttar er ráð fyrir að þeir aðilar sem stunda losandi starfsemi beri kostnað af umsýslu vegna kerfisins að því marki sem hægt er.

Ljóst er þó að vegna takmarkaðs fjölda þátttakenda í viðskiptakerfinu munu þjónustugjöld ekki að fullu standa straum af þeim kostnaði sem ríkið ber af rekstri kerfisins.

Í 2. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til að setja að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar gjaldskrá um þá umsýslu stofnunarinnar sem kveðið er á um í lögnum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Um er að ræða innheimtu þjónustugjalda sem lúta þeim reglum sem almennt gilda um slík gjöld. Í ákvæðinu er ráðherra heimilað að kveða á um árgjald vegna þátttöku í viðskiptakerfinu. Það skýrist af því að Umhverfisstofnun er um þessar mundir að skoða möguleika á að taka í notkun hugbúnað sem einfaldar stofnuninni að hafa yfirsýn yfir stöðu á skýrsluskila og annarra skyldna þeirra aðila sem undir stofnunina heyra. Slíkt kerfi yrði einnig til hægðarauka fyrir þátttakendur í kerfinu þar sem þeir gætu á einfaldan hátt fengið upplýsingar um stöðu á afgreiðslu erinda er þá varðar og innt af hendi greiðslur með rafrænum hætti. Ef slíkt kerfi verður tekið í notkun þykir hagfelldast að innheimta þjónustugjöld í formi árgjalds.

Í 3. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að fela öðrum aðilum, opinberum eða einkaaðilum, innheimtu gjalda samkvæmt þessari grein. Samkvæmt reglum viðskiptakerfisins er Ísland umsjónarríki fjölda erlendra flugrekenda sem ekki eru með starfsstöð á Íslandi. Það er fyrirsjáanlegt að erfitt geti reynst að innheimta þjónustugjöld af þessum aðilum með hefðbundnum hætti. Því þykir nauðsynlegt að kveða á um það í lögum að Umhverfisstofnun geti falið öðrum aðilum innheimtu gjalda og er þar sérstaklega litið til þjónustuaðila á flugvöllum og annarra sem hugsanlega eru í beinum samskiptum við flugrekendur.

Um 34. gr. (*Þvingunarúrræði*)

Í 1. mgr. er mælt fyrir um úrræði Umhverfisstofnunar til að knýja fram efndir í þeim tilvikum þegar aðilar sem heyra undir lögin vanefna skyldur sínar, svo sem skyldu til að afla losunarleyfis, skyldu til að skila eftirlitsáætlun, skyldu til að skila skýrslum og skyldu til að stofna reikning í skráningarkerfinu.

Í 2. mgr. er Umhverfisstofnun veitt heimild til að frysta reikninga í skráningarkerfinu sem eru í eigu aðila sem vanefnt hafa skyldur sínar. Ekki er þó gert ráð fyrir að beiting þessa úrræðis komi í veg fyrir að aðili standi skil á losunarheimildum á tilsettum tíma.

Um 35. gr. (*Sektir vegna vanefnda á skyldu til að standa skil á losunarheimildum*)
Ákvæðið er að mestu leyti samhljóða 1. mgr. 15. gr. laga nr. 65/2007, með síðari breytingum.

Um 36. gr. (*Stöðvun starfsemi*)

Í 1. mgr. er Umhverfisstofnun heimilað að stöðva eða takmarka viðkomandi starfsemi rekstraraðila sem vanefnir skyldur sínar til að skila losunarheimildum eða greiða gjöld sem mælt er fyrir um í 33. gr. Gert er ráð fyrir að þessari heimild verði eingöngu beitt sem lokaúrræði þegar beiting annarra úrræða hefur engan árangur borið.

Í 2. mgr. er lagt til að rekstraraðili flugvallar skuli verða við beiðni Umhverfisstofnunar um að aftra för loftfars uns lögmælt gjöld vegna losunar gróðurhúsalofttegunda, er varða viðkomandi loftfar, eru greidd eða trygging sett fyrir greiðslu þeirra. Þessi grein er í samræmi við 21. gr. frumvarps innanríkisráðherra til breytinga á lögum um loftferðir sem lagt var fyrir Alþingi á 140.

löggjafarþingi 2011–2012 (þingskjal 425 - 349. mál). Í ljósi þess að flestir þeir flugrekendur sem undir umsjón Umhverfisstofnunar heyra eru ekki íslenskir og hafa enga fasta starfsemi hér á landi þykir nauðsynlegt að hægt sé að grípa til þess lokaúrræðis að stöðva loftför vegna ógreiddra gjalda skv. x. gr., hafi aðrar leiðir reynst árangurslausar. Í ljósi valdheimilda þeirra aðila sem starfrækja flugvelli skv. 1. mgr. 136. gr. loftferðalaga þykir eðlilegt að Umhverfisstofnun geti beint ósk til rekstraraðila flugvallar um að aftrað verði för loftfars þar til tilskilin gjöld hafa verið greidd eða nægjanleg trygging sett fyrir þeim. Gert er ráð fyrir að þessari heimild verði eingöngu beitt sem lokaúrræði þegar beiting annarra úrræða hefur engan árangur borið.

Um 37. gr. (*Refsiviðurlög*)

Í þessari grein eru tilgreind viðurlög við brotum á lögnum og reglugerðum sem settar verða með stoð í þeim. Greinin þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 38. gr. (*Gildistaka*)

Gert er ráð fyrir að lög þessu taki gildi strax og felli þá úr gildi lög nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda að undanteknum tilteknum greinum sem taka til skyldu atvinnurekstrar til öflunar losunarheimilda á fyrsta tímabili Kýótóbókunarinnar 2008-2012. Ákvæði þessi falla sjálfkrafa niður þegar allar skyldur vegna tímabilisins, svo sem um skýrsluskil og skil á losunarheimildum, hafa verið uppfylltar.

Um 39. gr. (*Innleiðing EES-gerða*)

Í greininni eru taldar upp þær tilskipanir sem innleiddar eru að fullu með lagafrumvarpi þessu verði það að lögum. Til viðbótar þeim tilskipunum sem í greininni eru taldar er með lagafrumvarpi þessu lagt til að ráðherra verði falið að innleiða fjölda reglna Evrópusambandsins til útfærslu á efni tilskipananna. Vísað er til þeirra í athugasemdum við hverja grein eftir því sem við á.

Um bráðabirgðaákvæði I.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda var tekið fram að ekki væri ráð fyrir því gert að losunarheimildir sem gefnar væru út samkvæmt lögnum yrðu framseljanlegar. Til að forðast misskilning eru hér tekin af öll tvímæli um að þessi takmörkun gildir áfram um þær heimildir þrátt fyrir ákvæði 31. gr. frumvarpsins.

Um bráðabirgðaákvæði II.

Ljóst er að ekki verður unnt að stunda viðskipti með losunarheimildir sem fela í sér fjármagnsflutninga milli landa á meðan takmarkanir samkvæmt reglum nr. 880/2009 um gjaldeyrismál, sem settar voru á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál, með síðari breytingum, eru í gildi. Hins vegar er gert ráð fyrir því að rekstraraðilum og flugrekendum sem skylt er að standa skil á losunarheimildum verði veitt undanþága til að kaupa losunarheimildir af erlendum aðilum að því marki sem þeim er það nauðsynlegt til að efna kröfur frumvarpsins, sbr. ákvæði til bráðabirgða. Umhverfisaráðuneyti mun í samráði við viðeigandi stjórnvöld útfæra þessa grein nánar áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi.

Um bráðbirgðaákvæði III.

Í þessu ákvæði er kveðið á um það að upplýsingar um sögulega starfsemi sem rekstraraðilar hafa skilað inn til Umhverfisstofnunar fyrir gildistöku þessara laga til að undibúa ákvörðun Umhverfisstofnunar um úthlutun losunarheimilda samkvæmt 9. og 10. gr. laganna skulu metnar jafngildar umsóknum samkvæmt 9. gr. Til þess að tryggja að íslensk fyrirtæki sætu við sama borð og fyrirtæki annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu var talið nauðsynlegt að vinna að undirbúningi úthlutunar losunarheimilda hér á landi á sama tíma og slíkur undirbúningur er í gangi innan Evrópusambandsins. Til þess að þetta væri mögulegt var óskað eftir því að rekstraraðilar þeirrar starfsemi sem falla mun undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir frá og með árinu 2013 skiluðu til Umhverfisstofnunar upplýsingum um sögulega starfsemi sína í samræmi við ákvörðun 2011/278/ESB. Rekstraraðilar brugðust vel við þessum óskum og skiluðu inn tilskildum gögnum. Það þykir því rétt að þau gögn verði metin fullnægjandi samkvæmt 9. gr. svo ekki komi til þess að þurfi að skila þeim inn aftur.